

Leila Suvantola, Lea Halonen, Laura Leino, Eija Mieltinen, Aleksis Ahvensalmi

## **Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen**

**Joulukuu 2018**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 76/2018

# KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 14.12.2018		
Tekijät	Leila Suvantola, Lea Halonen, Laura Leino, Eija Miettinen, Aleksis Ahvensalmi		
Julkaisun nimi	Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018		
Asiasanat	Luonnonsuojelu, ekologinen kompensaatio, ohjauskeino, ympäristö-politiikka		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	-		
Julkaisuaika	Joulukuu, 2018	Sivuja 137+38	Kieli suomi

## Tiivistelmä

Ekologinen kompensaatio pyrkii sovittamaan yhteen yhteiskunnan kannalta välttämättömien hankkeiden toteuttamisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen sitä kautta, että hankkeiden aiheuttamat haitat luonnonarvoille korvataan vastaavien arvojen tuottamisella luonnossa.

Tämä selvitys esittelee kansainvälisessä ja kotimaisessa kirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä ekologisesta kompensaatiosta ja tuo keskustelun Suomen ympäristöön hankkeessa toteutetun delfoi-tutkimuksen tulosten avulla. Selvityksessä esitellään yksityiskohtaisella tasolla esimerkkejä muissa maissa voimassa olevista järjestelmistä sekä käydään läpi kansallinen lainsäädäntö ja hallintokäytäntö liittyen ekologiseen kompensaatioon.

Selvityksen johtopäätöksinä esitetään suositukset, miten ekologinen kompensaatio voidaan ottaa käyttöön Suomessa eräänlaisena polkuna askelkivi kerrallaan. Osa esitetyistä toimenpiteistä on toteutettavissa ilman lainsäädännön muutosta, mutta ekologista vaikuttavuutta voidaan saavuttaa vain lainsäädännön muutoksilla. Selvityksessä ei tehdä yksityiskohtaisia säädösehdotuksia, mutta luonnehditaan ne lainsäädännölliset ratkaisut, joita ekologisen kompensaation käyttöönotto edellyttää.

**Liite 1** Luonnonsuojelulaista myönnettyt poikkeukset 2006-7/2018

**Liite 2** Delfoi-kyselyn kysymykset ja vastausten tiivistelmä

**Liite 3** Raportti 20.9.2018 järjestetystä työpajasta

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 14.12.2018
<b>Författare</b>	Leila Suvantola, Lea Halonen, Laura Leino, Eija Miettinen, Aleksis Ahvensalmi
<b>Publikationens namn</b>	Utveckling av ekologisk kompensation som ett miljöpolitiskt instrument
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 76/2018
<b>Nyckelord</b>	Naturvård, ekologisk kompensation, miljöpolitiskt instrument, miljöpolitik
<b>Publikationens delar /andra producerade versioner</b>	-

<b>Utgivningsdatum</b>	December, 2018	<b>Sidantal</b> 137+38	<b>Språk</b> finska
------------------------	----------------	------------------------	---------------------

## Sammandrag

Ekologisk kompensation syftar till att bidra till att projekt som är nödvändiga för samhället tillgodoses samtidigt som förluster av biologisk mångfald motverkas genom att naturvärden som förloras i genomföringen av ett projekt, ersätts med likvärdiga.

Denna utredning presenterar den inhemska och internationella diskussionen om ekologisk kompensation och sätter den i ett finländskt perspektiv genom att beskriva de resultat som nåtts i delfoi studien. Utredningen presenterar exempel av ekologiska kompensationssystem utomlands i detalj, liksom den gällande nationella lagstiftningen och den administrativa praxisen i frågan.

Utredningen presenterar rekommendationer om hur man steg-för-steg kan ta i bruk ekologisk kompensation i Finland. Några av rekommendationerna är gångbara utan ändringar i lagstiftningen, men för att nå ekologisk effektivitet är det nödvändigt att genomföra lagändringar i Finland. Det ges inga detaljerade förslag om bestämmelser i denna utredning, men viktiga lagstiftningsmässiga grundelement för ekologisk kompensation beskrivs.

**Bilaga 1** Beviljade undantag från Naturvårdslag mellan 2006-7/2018

**Bilaga 2** Frågor i Delfoi studie och sammandrag av givna svar

**Bilaga 3** Rapport av workshop 20.9.2018

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 14.12.2018		
<b>Authors</b>	Leila Suvantola, Lea Halonen, Laura Leino, Eija Miettinen, Aleksis Ahvensalmi		
<b>Title of publication</b>	Developing Policy Instruments for Ecological Offsetting		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 76/2018		
<b>Keywords</b>	Nature conservation, ecological offsetting, policy instrument, environmental policy		
<b>Other parts of publication/ other produced versions</b>	-		
<b>Release date</b>	December, 2018	<b>Pages</b> 137+38	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

The objective of ecological offsetting is to reconcile harm caused by projects of social significance with conservation of biodiversity through offsetting the harm by creating corresponding values in nature.

This report presents international and national discussion on ecological offsetting and brings the discussion to the national arena by presenting the results of a Delphi study carried out as part of the study. The study introduces ecological offsetting regimes in certain countries in detail and makes recommendations on how ecological offsetting regime could be achieved in Finland step-by-step. Some of the recommended activities can be adopted within the current legislation, however ecological effectiveness can only be achieved through legislative amendments. The study does not make detailed amendment proposals, but it does illustrate the legislative decisions necessary for the adoption of ecological offsetting as a policy instrument.

**Appendix 1** Exemptions granted from the Nature Conservation Act between 2006-7/2018

**Appendix 2** Questions presented in the Delphi study and summary of received answers

**Appendix 3** Workshop report 20.9.2018

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 ([tietokayttoon.fi/en](https://tietokayttoon.fi/en)).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



# SISÄLLYS

<b>Tiivistelmä.....</b>	<b>1</b>
<b>Summary .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>7</b>
1.1. Lähtökohdat .....	7
Biologisen monimuotoisuuden kadon estäminen ja No Net Loss -tavoitteen asettaminen .....	7
Aiheesta tehdyt aiemmat tutkimukset ja selvitykset.....	9
Vireillä oleva muu lainsäädännön uudistus.....	12
1.2. Raportin tavoitteet ja sisältö.....	12
1.3. Hankkeen organisointi ja toteutus.....	16
<b>2. Ekologisen kompensaation ohjauksen tekijät .....</b>	<b>17</b>
2.1. Ekologinen kompensaatio taloudellisena ohjauskeinona .....	17
2.2. Ekologisen kompensaation osatekijät.....	18
2.3. Ekologisen kompensaation tavoite .....	21
Lähtökohtainen periaate.....	21
Ekologisen kompensaation paikka mitigaatiohierarkiassa.....	24
Soveltamisen piiriin valittavat ympäristö- ja luonnonarvot .....	27
Kynnykset – menetykset, jotka on kompensoitava ja arvot, joita ei voi kompensoida .	29
2.4. Ekologinen vaikuttavuus .....	31
Kokonaisheikentymättömyys .....	31
Luontoarvojen vastaavuus .....	33
Ajallinen vaikuttavuus.....	37
Tilallinen vaikuttavuus .....	38
2.5. Vapaaehtoiset kompensaatiot .....	40
Vapaaehtoisuuden kannustimet.....	40
Englannissa toteutetun vapaaehtoisen ekologisen kompensaation pilottihankkeen kokemukset.....	41
2.6. Ekologisen kompensaation sääntelyyn perustuvat toteutusmuodot.....	47
Säännellyt kompensaatiotyypit .....	47
Saksa ja Hessen – neljä vuosikymmentä ekologista kompensaatiota .....	49

Australia, New South Wales .....	57
Ruotsi .....	62
Johtopäätökset tarkasteltujen maiden järjestelmistä .....	65

### **3. Vallitseva oikeustila Suomessa..... 68**

3.1. Korvaavat toimet – oikeudellinen ekologisen kompensaation käsite .....	68
3.2. Ekologisen kompensaation suhde vahingonkorvaukseen ja ennallistamiseen ....	69
3.3. Poikkeaminen luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevista säännöksistä ...	70
Yleistä.....	70
Velvollisuus korvaaviin toimenpiteisiin poikettaessa Natura 2000 -verkostoa turvaavasta sääntelystä .....	71
Luonnonsuojelulain lajisuojelusäännöksistä poikkeaminen .....	78
Poikkeaminen luonnonsuojelulain aluesuojelusäännöksistä .....	84
3.4. Vesilain luontotyyppisuojelesta poikkeaminen .....	86
3.5. Haittojen lieventäminen lupaehdoin.....	87
3.6. Myönnetty poikkeukset luonnonsuojelulain laji- ja luontotyyppisuojelesta .....	88
Poikkeusten määrä lisääntyy .....	88
Lupaehdot .....	89
Lieventämis- ja kompensaatioehtokäytäntö .....	90
3.7. Ympäristönkäyttölainsäädännön mitigaatiohierarkia .....	94
3.8. Kaavoitus .....	96
3.9. Kahden luukun prosessi .....	97
3.10. Kokemukset tähänastisesta kompensaatioiden asettamista koskevasta käytännöstä.....	99
3.11. Sääntelyaukot luonnonsuojelulaissa turvattujen luonnonarvojen kompensaation osalta.....	100

### **4. Ekologinen kompensaatio luonnonsuojelutoimenpiteiden valikoimassa ..... 102**

4.1. Sääntelyn tarve .....	102
4.2. Vaihtoehtoiset mallit.....	103
Vaihtoehto 0+ .....	105
Vaihtoehto kompensaatiomaksu.....	106
Vaihtoehto kompensaatiovaihdantajärjestelmä .....	108
4.3. Vaihtoehtojen arviointi työpajassa .....	110
Arvionti intressitahojen konsultaationa.....	110
0+ vaihtoehto.....	110
Kompensaatiomaksu.....	111
Kompensaatiovaihdanta.....	112

Yhteenveto arvioinnista ja sen aiheuttamista tarkennuksista malleihin .....	113
4.4. Täydentävien säännösten niveltäminen nykyainsäädäntöön ja/tai valmistella olevaan lainsäädäntöön .....	115
<b>5. Vesiympäristö esimerkkinä yleisistä luontoarvoista .....</b>	<b>116</b>
5.1. Johdanto .....	116
Vesienhoidon ympäristötavoitteet .....	116
Vesimuodostumakohtaisuus .....	117
Vesienhoidon luokittelu .....	117
Kalatalousvelvoitteet .....	118
5.2. Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen .....	118
Vesienhoidon suunnittelujärjestelmä ja ajalliset näkökulmat .....	118
Nykyinen oikeustila .....	119
5.3. Hajapäästöt metsäojituksista .....	120
Metsätalouden vesistö päästöjen sääntely mitigaatiohierarkian näkökulmasta .....	120
Metsäojitusten vesistö päästöjä koskevan sääntelyn ongelmat ja puutteet .....	121
5.4. Kalastolle aiheutuvat haitat .....	122
Kalatalousvelvoitteen ja -maksun mukaiset toimenpiteet .....	122
<b>6. Kompensaation kehittäminen vesiympäristössä .....</b>	<b>124</b>
6.1. Ekologiset kompensatiot vesienhoidossa .....	124
6.2. Metsäojitettujen soiden vesistö päästöjen aiheuttaman haitan kompensatiot... ..	125
6.3. Kalastokompensatiot.....	127
<b>7. Suositukset.....</b>	<b>129</b>
7.1. Ekologisen kompensaation käyttöönotto suojeltujen luonnonarvojen turvaamisessa .....	129
Jatkuvan kehittämisen todennäköisyys.....	129
Askelkivet .....	129
7.2. Ekologinen kompensaatio vesiympäristössä .....	134
<b>8. Lähteet.....</b>	<b>135</b>
<b>Liite 1. Luonnonsuojelulaista myönnetty poikkeukset 2006-7/2018 .....</b>	<b>139</b>
<b>Liite 2. Delfoi-kyselyn kysymykset ja vastausten tiivistelmä .....</b>	<b>142</b>
<b>Liite 3. Raportti 20.9.2018 järjestetystä työpajasta .....</b>	<b>169</b>


## KUVAT

Kuva 1. Ekologisen kompensaation rooli mitigaatiohierarkiassa. ....	22
Kuva 2. Ekologisen kompensaation viimesijaisuus sekä ajallinen ja paikallinen sijoittuminen haittojen välttämisen, lieventämisen sekä mahdollisen ennallistamalla poistamisen jälkeen. ....	25
Kuva 3. Ekologisen kompensaation "kynnysarvot". ....	30
Kuva 4. Delfoi-paneelin näkemykset kompensaatioon soveltuvista luonnonarvoista. ....	31
Kuva 5. Delfoi-paneelin asiantuntijoiden näkemys niistä jollain hankkeella heikennettävän alueen piirteistä, jotka tulisi tunnistaa ja korvata. ....	34
Kuva 6. Delfoi-paneelin asiantuntijoiden näkemys siitä, mihin hankkeella heikennettyjen luonnonarvojen ekologinen kompensaation tulisi alueellisesti sijoittua. ....	39
Kuva 7. Ekologinen kompensaatio kunnan toimintana Hessenin osavaltiossa. ....	51
Kuva 8. Ekologinen kompensaatio vaihdantamallissa Hessenin osavaltiossa. ....	55
Kuva 9. NSW:n osavaltion Biodiversity Offset Scheme perusmuotoisena kompensaatiotalletuskauppana. ....	61
Kuva 10. Poikkeaminen Natura 2000 -verkoston suojelusta. ....	72
Kuva 11. Delfoi-panelistien näkemys lainsäädännön tarpeesta. ....	102
Kuva 12. Työpajassa tarkasteltu ns. 0+ vaihtoehto. ....	106
Kuva 13. Työpajassa tarkasteltu kompensaatiomaksuvaihtoehto. ....	107
Kuva 14. Delfoi-panelistien näkemys varmistusjärjestelmien ensisijaisuusjärjestyksestä. ....	108
Kuva 15. Työpajassa käsitelty kompensaatiokauppavaihtoehto. ....	109
Kuva 16. Näkökulmat, joista työpajan osallistujat tarkastelivat eri ohjauskeinomalleja. ....	110

## TAULUKOT

Taulukko 1. Delfoi-tutkimukseen kutsutut ja osallistuneet tahot. ....	14
Taulukko 2. Delfoi-tutkimuksen kierrosten ajankohdat ja aihepiirit. ....	15
Taulukko 3. Bull ym. tunnistamat ekologisen kompensaation teoreettiset haasteet. ....	19
Taulukko 4. OECD:n tunnistamat kompensaatiojärjestelmän seitsemän tekijää. ....	20
Taulukko 5. Keskeiset ratkaisut ekologisen kompensaation käyttöönotossa. ....	20
Taulukko 6. Ekosysteemipalvelut ja niiden suhde yhtäältä suojeltuihin luonnonarvoihin ja toisaalta sosiaalisiin hyviin. ....	28
Taulukko 7. Mittausperusteet Englannin pilottihankkeessa. ....	42
Taulukko 8. Poikkeusedellytykset kunkin suojellun lajityypin osalta. ....	80
Taulukko 9. Poikkeamisedellytykset aluesuojelusta. ....	85
Taulukko 10. Vuosina 2006–7/2018 myönnetty poikkeukset luonnonsuojelulain säännöksistä. ....	88
Taulukko 11. Lajit ja hankkeet, joiden perusteella vuosina 2006–7/2018 on poikettu suojelusta. ....	89
Taulukko 12. Delfoi-panelistien näkemys käyttöönotosta. ....	102
Taulukko 13. Työpajan osallisten havainnot tarkasteltujen mallien ekologisesta vaikuttavuudesta. ....	113
Taulukko 14. Työpajan osallisten havainnot tarkasteltujen mallien taloudellisesta tehokkuudesta. ....	114
Taulukko 15. Työpajan osallisten havainnot tarkasteltujen mallien hyväksyttävyydestä. ....	114





Taulukko 16. Toimenpiteet ekologisen kompensaation käyttöönottamiseksi Suomessa luokiteltuna keskeisten ratkaisujen mukaan (ks. Taulukko 5).....	133
---	-----

# TIIVISTELMÄ

Suomi on kansallisesti ja kansainvälisesti sitoutunut pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden vähenemisen. Nykyisin keinoin tavoitetta ei voida saavuttaa ja siksi myös Suomessa on nostettu esiin ekologinen kompensaatio, joka sovittaa yhteen yhteiskunnan kannalta välttämättömien hankkeiden toteuttamisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen sitä kautta, että hankkeiden aiheuttamat haitat luonnonarvoille korvataan vastaavien arvojen tuottamisella luonnossa.

Ekologinen kompensaatio on haastava kokonaisuus, johon sisältyy ekologisen vaikuttavuuden kannalta keskeisiä ratkaistavia kysymyksiä, kuten mitä on korvattava, millä voidaan korvata ja missä sekä miten aikaviive haitan aiheutumisen ja sen korvaamisen välillä huomioidaan. Toisaalta taloudellisen tehokkuuden kannalta on kyettävä ratkaisemaan, miten kustannukset kompensatiotoiminnasta sekä hallinnolle että toiminnanharjoittajille saadaan pidettyä kurissa. Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta haasteena on luoda järjestelmä, joka on uskottava ja saavuttaa asetetut tavoitteet läpinäkyvästi.

Tämä selvitys esittelee kansainvälisessä ja kotimaisessa kirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä ekologisesta kompensatiosta ja tuo keskustelun Suomen ympäristöön esittämällä hankkeessa toteutetun delfoi-tutkimuksen tuloksia näistä ekologisen kompensaaation keskeisistä kysymyksistä. Selvityksessä myös esitetään yksityiskohtaisella tasolla esimerkkejä muissa maissa voimassa olevista sääntelyistä, joiden pohjalta selvitys esittää suositukset, miten ekologinen kompensaatio voidaan ottaa käyttöön Suomessa eräänlaisena polkuna askelkivi kerrallaan. Osa esitetyistä toimenpiteistä on toteutettavissa ilman lainsäädännön muutosta, mutta ekologista vaikuttavuutta voidaan saavuttaa vain lainsäädännön muutoksilla. Selvityksessä ei tehdä yksityiskohtaisia säädösehdotuksia, mutta luonnehditaan ne lainsäädännölliset ratkaisut, joita ekologisen kompensaaation käyttöönotto edellyttää.

Selvityksessä esitetään seuraavat yleiset suositukset:

1. Asiantuntijakonsultaatiossa esitetyt huolenaiheet siitä, että ekologisella kompensatiolla myydään oikeus hävittää luonnonarvoja ja sillä ei saavuteta haittoja vastaavia hyötyjä luonnossa, vaan rakentamistoiminta johtaa lisääntyvään luonnon monimuotoisuuden katoon, on otettava vakavasti ekologisen kompensaaation ohjausjärjestelmän suunnittelussa ja varmistettava sen luotettava täytäntöönpano.
2. Ensi vaiheessa ekologinen kompensaatio otetaan käyttöön määrättyjen luontotyyppien ja lajien turvaamisessa, esimerkiksi uhanalaisten lajien (VU, EN) ja samantasoisesti luokiteltujen luontotyyppien osalta. Korvattavuuden ulkopuolelle ja siten ehdottoman heikentämiskiellon piiriin rajataan äärimmäisen uhanalaiset lajit (CR) ja luontotyytit, jotka eivät sovellu ekologisteen kompensaaatioon.
3. Valtion omistamat yhtiöt ryhtyvät omistajaohjauksessa edellä kävijöiksi vapaaehtoisen kokonaisheikentämättömyyden sisällyttämisessä ympäristövastuuseensa ja tätä koskevan standardin luomisessa yhdessä muiden toimialan yhtiöiden ja suojelujärjestöjen kanssa.
4. Ulkomailla saadut kokemukset hyödynnetään kompensaatiojärjestelmän suunnittelussa Suomessa. Hankekohtaisen korvaamisen sijasta kehitetään kokonaisvaltaisempia malleja kuten kompensaatiomaksu ja -vaihda.

5. Sekä asiantuntijoita, kansalaisyhteiskuntaa että toiminnanharjoittajia yhdistävään huoleen ekologisen kompensaation näyttäytymisestä viherpesuksi (green wash) tai anekaupan luonteiseksi on vastattava läpinäkyvyydellä ja kompensaation jäljitettävyydellä kaikissa kompensaatiomalleissa avoimella internet-pohjaisella tietoaalustalla, jossa sekä kompensaatiovelvoitteet että niiden toteutuminen on avoimesti nähtävillä.

Ekologisen kompensaation toteutuksen lopullisena tavoitteena esitetään kompensaatiovaihdantaa, jolla kannustetaan yksittäisiä maanomistajia luonnonarvojen tuottamiseen. Koska ulkomaisten kokemusten ja tässä selvityksessä esille tulleiden haasteiden vuoksi kompensaatiovaihdantajärjestelmän valmistelu on niin vaativa hanke, että se lykkäisi ekologisen kompensaation käyttöönottoa useilla vuosilla eteenpäin, selvityksessä suositellaan, että ekologisen kompensaation käyttöönotto luonnonsuojelulain turvaamien luonnonarvojen osalta toteutetaan toisiaan kronologisesti seuraavina ja toisiinsa tukeutuvina toimenpiteinä:

1. Laaditaan valtakunnalliset ohjeet, joissa täsmennetään kompensaatio- ja lievennys-toimienpiteiden ero sekä määritetään mittaamisperusteet hankkeen suojelluille luonnonarvoille aiheuttamien haittojen ja niiden korvaamiseen tarvittavien kompensaatioiden yhdenmukaiselle arvioinnille, korvaavuuden ja lisäisyyden periaatteet, raportointivelvollisuudet ja toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä, jos korvaavien arvojen tuottamisen tavoitetta ei saavuteta.
2. Otetaan valtakunnalliset ohjeet käyttöön luonnonsuojelulaista ja vesilain luontotyyppisuojelesta haettavien poikkeusten päätöksenteossa ja koulutetaan ympäristöhallintoa laajasti niiden soveltamiseen.
3. Koordinoidaan ympäristönkäyttöön liittyvän luvan ja luonnonsuojelulaista tarvittavan poikkeuksen myöntäminen valmisteltavana olevassa laissa eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta.
4. Kehitetään korvaavien toimien avoin sähköinen tietoaalusta, johon sisältyy vaiheittain lisääntyvä tieto: ensivaiheessa tieto sallituista poikkeuksista ja niiden korvaamiseksi vaadituista korvaavista toimenpiteistä ja niiden toteutuksesta, kompensaatiomaksujärjestelmässä tieto sallituista poikkeuksista, määrätyistä kompensaatiomaksuista ja niillä toteutettavien korvaavista toimenpiteistä ja toteutusvaiheesta ja kompensaatiovaihdannassa tieto sallituista poikkeuksista ja edellytetyistä korvaavista arvoista, kompensaation tuottajiksi hyväksytyt toimijoista ja tuotettavista korvaavista arvoista tuotettujen korvaavien toimien siirroista sekä käytöstä kompensaatiovelvoitteen toteuttamiseen tai suojelutarkoituksiin.
5. Säädetään luonnonsuojelulaissa velvollisuus hyvittää suojelusta poikkeamisesta aiheutuva haitta kompensaatiomaksulla, jolla tuotetaan 3 vuoden kuluessa vastaavat arvot sekä siihen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista, raportoinnista, valvonta- ja varmennustoimenpiteistä ja korvaavien toimenpiteiden alueiden pysyvyyden varmistamisesta. Alkuvaiheessa kompensaatioiden toteuttajaksi esitetään esimerkiksi Metsähallitusta tai vastaavaa riittävän suurta ja hyvämaineista toimijaa kompensaatioiden tuottamisen pilotointina, minkä jälkeen myös muut toimijat voivat hakea hyväksyntää kompensaatioiden tuottajaksi.
6. Täydennetään luonnonsuojelulain säännöksiä kompensaatiovelvoitteella ja kompensaatiovaihdantaa koskevilla säännöksillä, jotka sääntelevät hankkeen toteutta-

jan velvoittamista korvaaviin toimenpiteisiin / korvaavien luonnonarvojen hankkimiseen, korvaavia luonnonarvoja tuottavien tahojen hyväksyntää ja oikeudellisia velvoitteita, tuotettavien korvaavien luonnonarvojen arviointia ja hyväksyntää, sekä korvaavien luonnonarvojen vaihdantaa ja siihen liittyviä taloudellisia järjestelyitä.

Hankkeessa yleisistä luonnonarvoista esimerkinomaisesti tarkastellun vesiympäristön osalta oikeustilan muutos ei edellytä yhtä pitkälle meneviä sääntelyratkaisuja kuin maa-alueiden luonnonarvojen turvaaminen, koska olemassa olevaan lainsäädäntöön voidaan uittaa sisään kompensatiovelvoitteita kohtuullisen vähäisin säännösteknisin muutoksin seuraavasti:

1. Vesilakiin sisällytetään säännös velvoittamisesta vesitalousluvassa tai ympäristöluvassa korvaaviin toimenpiteisiin, joilla estetään vesimuodostuman tilan huonontuminen.
2. Ympäristönsuojelulain päästöperusteisia kalatalousmääräyksiä koskeva säännös laajennetaan kattamaan myös vedenlaadulle päästöistä aiheutuvan haitan korvaaminen toimenpidemaksulla, jolla toteutetaan korvaavat toimenpiteet vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelman mukaisesti.
3. Selvitetään, voidaanko päästöperusteisen toimenpidemaksun soveltuvuus laajentaa hajapäästöjä aiheuttavaan toimintaan kuten ojitukseen ja toteuttaa näiden haittojen korvaavat toimenpiteet osana vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelman.
4. Kalatalousmaksu ja -velvoite muutetaan korvaavat toimenpiteet mahdollistavaksi laajentamalla spatiaalista soveltamisalaa siten, että kalatalousvelvoite voidaan toteuttaa myös toisessa vesimuodostumassa, mikäli se on tavoitellun kalataloudellisen lopputuloksen kannalta sekä vaikuttavampaa että kustannustehokkaampaa.
5. Ennen toimenpidettä 4 laaditaan erillinen selvitys vuorovaikutteisesti kyseeseen tulevien vesialueiden ja kalastusoikeuksien haltijoiden kanssa siitä, millaisia uudenlaisia ratkaisumalleja olisi löydettävissä kalastukselle paikallisesti aiheutuvien haittojen oikeudenmukaiseen korvaamiseen.
6. Toteutetaan erillinen selvitys siitä, muodostavatko metsätalouden nykyisen valtiontukijärjestelmän rahoitusmuodot niin sanottuja luonnonvastaisia kannustimia, jotka osaltaan myötävaikuttavat vesistöhaittojen aiheutumiseen tekemällä haittaa aiheuttavan toiminnan taloudellisesti kannattavammaksi ja sikäli kun näin on, selvitetään, miten tukijärjestelmää olisi mahdollista tarkistaa tukemaan vesienhoidon tavoitteita.

## SUMMARY

Finland has made a national and international commitment to halt the loss of biodiversity. This target is regarded unachievable with the existing policy instruments. Ecological offsetting has gained attention as a potential tool to reconcile harm caused by projects of social significance with conservation of biodiversity through offsetting the harm by creating corresponding values in nature.

Ecological offsetting is a challenging combination with a number of key issues to be solved. From the perspective of ecological effectiveness the questions range from what to offset, with which values and where, to how to observe the time lag between causation of harm and offsetting it. Economic efficiency on the other hand requires that the costs of offsetting remain reasonable both to the administration and project proponents. And, finally, to be socially acceptable the regime needs to be reliable and transparently achieve the objective of no net loss.

This study introduces the national and international discussion on ecological offsetting. It sets the discussion into Finnish context. It presents the results of a Delphi study on the abovementioned key issues carried out as part of the study. In addition, the study introduces ecological offsetting regimes in certain countries in detail and makes recommendations on how ecological offsetting regime could be achieved in Finland step-by-step. Some of the recommended activities can be adopted within the current legislation, however ecological effectiveness can only be achieved through legislative amendments. The study does not make detailed amendment proposals, but it does illustrate the legislative decisions necessary for the adoption of ecological offsetting as a policy instrument.

The following overall recommendations are made:

1. When designing an ecological offsetting regime it is vital to take into account the concerns presented by the consulted experts. The main concern is that ecological offsetting may be regarded as trading right to destroy natural values resulting in increased loss of biodiversity rather than achieving the equivalent values in nature. The effectiveness of the regime is to be ensured.
2. At the first stage ecological offsetting is to be applied to certain habitat types and species, e.g. threatened species (VU, EN) and habitats of similar conservation status. Critically endangered species (CR) and habitat types that are regarded unsuitable to offsetting are to be excluded from the regime and no harm is to be allowed to be caused to them.
3. Corporations in State ownership are to become frontrunners in incorporating voluntary no net loss into their corporate responsibility and in designing no net loss certification together with other industrial actors and relevant non-governmental organisations.
4. When designing an ecological offsetting regime in Finland the experiences from other countries are to be taken into account. Rather than one-off offsetting the regime is to be designed on the principles of in-lieu fee or offset trading.

5. The experts, civil society and operators all share the concern that ecological offsetting may appear as green wash. This is to be addressed in any of the alternative offsetting models by transparency and traceability of offset. An internet-based information platform can make set offset requirements and corresponding offset activities publicly visible.

Offset trading is proposed as the ultimate goal of ecological offsetting as it also encourages private land owners to produce nature values. The experiences gained abroad and the challenges presented in this study suggest the demanding nature of designing an offset trading scheme. Attempting this would postpone the adoption of ecological offsetting by a number of years. Therefore it is recommended that for the species and habitats protected by the Nature Conservation Act ecological offsetting is to be achieved through the following chronological, interrelated activities:

1. National guidelines are to be drafted to define the fine line between minimisation and offsetting activities, a unified evaluation method for measuring the harm to be caused by the proposed project and the needed offset, principles of equivalence and additionality, reporting duties and activities to be taken in case the objective of offsetting is not achieved.
2. The guidelines are to be used by authorities when deciding exemption applications concerning the Nature Conservation Act or habitat protection based on the Water Act. Environmental administration is to be adequately trained in their use.
3. Decision making of an environmental permit and exemption from the Nature Conservation Act are to be coordinated as proposed in the ongoing legislative preparation of unification of certain environmental permit procedures.
4. An information platform is to be designed for offset activities where information provided is to increase in stages: firstly, information on exemptions granted, required offset activities and their realisation; secondly, in in-lieu fee regime information on exemptions, required fees and activities financed by the fee; and finally, in the offset trading regime information on the exemptions granted, required offsetting values, actors approved as producers of ecological offset activities and natural values delivered by them, transfer and use of offsetting values to fulfil offset duty or for conservation purposes.
5. Amendment of the Nature Conservation Act to set an in-lieu-fee duty to offset harm caused by an activity allowed by an exemption and a timeframe of three years for the fee to be used to finance production of equivalent values. The Act is also to define the duties vis-a-vis rights of parties, reporting, control and enforcement measures and to ensure the permanence of offsetting sites. At the beginning Metsähallitus or another sufficiently significant and reliable actor is to be assigned to provide offsetting activities as a pilot whereafter other actors can apply for accreditation.
6. Additional amendment of the Nature Conservation Act with offset trading provisions that concern the duty to offset caused harm with offsetting values, accreditation of producers of offsetting values, legal rights and duties, assessment and approval of offsetting values, trading of values and related economic arrangements.

As an example of general environmental values the project examined the water bodies where less changes to the legislation are needed for the adoption of offsetting regime. The existing legislation can incorporate ecological offsetting with minor amendments as follows:

1. The Water Act is to include a provision to set a duty in the permit granted according to it or the Environmental Protection Act to carry out offsetting activities which prevent the deterioration of a water body.
2. The Environmental Protection Act provision relating to emission-based fishery activities is to require offsetting also the harm to water quality by an in-lieu fee which is to be used to finance offsetting activities as part of the action plan of the river basin management plan.
3. It is to be examined whether the above-mentioned fee can be extended to activities causing diffuse source emissions such as forest ditching and to offset such harm as part of the action plan of the river basin management plan.
4. The fishery fee and duty are to be amended to allow offsetting activities by extending the spatial application of the provision so that fishery activities can be carried out also in another water body provided that it was a more efficient and more cost-effective way of achieving the objective of attaining the good surface water status.
5. Before the activity 4 is to be carried out, a separate study is to be performed in interaction with the relevant owners of water areas and fishing rights on how to provide alternative fair compensation of local losses to fishing.
6. A separate study is to be carried out on whether the existing state aid on silviculture form perverse incentives contributing to water emissions by making it economically profitable to carry out activities which cause emissions. If that were the case, it is to be examined how the state aid provisions could be amended to support the objective of attainment of good surface water status.

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Lähtökohdat

### Biologisen monimuotoisuuden kadon estäminen ja No Net Loss -tavoitteen asettaminen

Suomi on sitoutunut Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) päätavoitteisiin eli biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväään käyttöön sekä geenivaroista saatavien hyötyjen tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen jakoon. Yleissopimuksen 10. osapuolikokouksessa vuonna 2010 Nagoyassa Suomi sitoutui visioon:

By 2050, biodiversity is valued, conserved, restored and wisely used, maintaining ecosystem services, sustaining a healthy planet and delivering benefits essential for all people.

sekä sen saavuttamiseksi laadittuun biologisen monimuotoisuuden strategiseen toimenpideohjelmaan.

Nagoyan toimenpideohjelman toteuttamiseksi Euroopan komissio antoi 3.5.2011 tiedonannon 'Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020'<sup>1</sup>, jota koskevat päätelmät Eurooppa-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2011 ja joulukuussa 2011. Tiedonannon visio myötäilee Nagoyassa hyväksyttyä Euroopan tasolla:

Vuoteen 2050 mennessä Euroopan unionin luonnon monimuotoisuutta ja sen tuottamia ekosysteemipalveluja eli sen luonnonpääomaa suojellaan, arvostetaan ja asianmukaisesti ennallistetaan luonnon monimuotoisuuden luontaisen arvon vuoksi ja ihmisten hyvinvointiin ja taloudelliseen vaurauteen oleellisesti vaikuttavina tekijöinä ja niin, että vältetään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen aiheuttamat katastrofaaliset muutokset.

Tiedonannon päätavoitteena on, että "vuoteen 2020 mennessä pysäytetään Euroopan unionin luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen ja ennallistetaan ne mahdollisimman pitkälle sekä tehostetaan Euroopan unionin toimia, joilla torjutaan koko maailman luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä." Käytännön toimenpiteenä 7b komission oli määrä vuoteen 2015 mennessä tehdä ehdotus "aloitteeksi, jolla varmistetaan (esimerkiksi kompensatiojärjestelmien avulla), ettei tapahdu ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen nettohävikkiä", mutta tätä ehdotusta ei ole vielä annettu. Neuvosto hyväksyi vuonna 2011 myös alustavan määritelmän "ei nettohävikkiä" -käsitteelle (no net loss, NNL).

Euroopan parlamentti hyväksyi seuraavana vuonna päätöslauselman, jossa kannustettiin komissiota kehittämään tehokkaat sääntelypuitteet ei nettohävikkiä -periaatteen saavuttamiseksi ja kehotti tässä huomioimaan jäsenvaltioiden kokemukset sekä Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) -verkoston kehittämät standardit (ks. jäljempänä).

---

<sup>1</sup> KOM (2011) 244 lopullinen.



EU:n biodiversiteettistrategian 2020 väliarvioissa joulukuussa 2015<sup>2</sup> todettiin, että strategian päättävöitetta ei ole saavutettu: luonnon monimuotoisuuden katoa ja sen mahdollistamien ekosysteemipalveluiden<sup>3</sup> heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä ja tällä on merkittävät haitalliset vaikutukset luonnon kykyyn vastata tulevaisuuden yhteiskuntien tarpeisiin. Strategian kuuden alatavoitteen saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä edellyttää merkittävää toimenpanon vahvistamista ja luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut tulisi sisällyttää rahoituksen myöntämisedellytyksiin ja päätöksentekoprosesseihin.<sup>4</sup>

Suomessa valtioneuvoston 20.12.2012 periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020 'Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi' perustuu biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimukseen. Sillä tavoitellaan Suomen luonnon monimuotoisuuden ja luonnonvarojen ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää käyttöä ja kehitystä, joka turvaa paitsi luonnon monimuotoisuuden säilymisen myös tulevien sukupolvien elinmahdollisuudet ja luonnonvaroihin perustuvat elinkeinot. Valtioneuvoston strategian lähtökohtana on, että:

Vuoteen 2020 mennessä Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on pysäytetty. Luonnon monimuotoisuuden suotuisa tila ja ekosysteemipalvelut on varmistettu vuoteen 2050 mennessä. Suomi suojelee ja käyttää kestävästi luonnon monimuotoisuutta sen itseisarvon takia sekä ihmisten hyvinvoinnin lähteenä sekä kantaa vastuunsa luonnon monimuotoisuudesta kansainvälisenä toimijana.

Vuonna 2017 julkaistussa kansallisen biodiversiteettistrategian väliarviossa todettiin, että luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu vuoteen 2010 verrattuna, vaikka yksittäisiä edistysaskelia on tehty. Merkittävää edistystä kohti päättävöitetta eli biodiversiteettikadon pysäyttämistä vuoteen 2020 mennessä ei ole saavutettu. Uhanalaisten lajien määrä lisääntyy hitaasti eivätkä esimerkiksi jo aiemmin romahtaneiden tavanomaisten vanhojen metsien, luonnontilaisten soiden tai viljelyelinympäristöjen lajien kannat ole kääntyneet nousuun. Lajien kantojen elpyminen edellyttää, että elinympäristöjen määrän ja laadun kehityksessä tapahtuisi selvä muutos. Ilmastomuutoksen vaikutuksista Suomen luontoon on levinnyt useita uusia eteläisiä lajeja (etenkin nopeasti liikkumaan kykeneviä lajeja kuten perhosia ja lintuja), mutta samanaikaisesti pohjoisten lajien elinot käyvät yhä tukalammiksi eikä niiden ole mahdollista siirtyä niille sopivien ilmasto-olosuhteiden mukana kovinkaan paljoa pohjoisemmaksi. Vesienhoidon ekologisen tilan arvioinnin tulosten mukaan merialueilla ei ole saavutettu tai edes lähestytty tavoitteena olevaa hyvää tilaa. Useimpien monimuotoisuuden kannalta keskeisten elinympäristöjen pinta-alan ja/tai laadun laskevaa kehitystä ei saada pysäytettyä saati käännettyä ilman nykyisten toimenpiteiden voimistamista. Nykyisten kehityskulkujen jatkuessa lajistosta merkittävän osan kannat pienenevät (etenkin pohjoiset lajit) eikä uhanalaisten lajien osuus käänny laskuun. Vaikka moni monimuotoisuuden kannalta negatiivinen kehityskulku (esim. luonnontilaisen suoalan väheneminen ja vesien rehevöityminen) on merkittävästi hidastunut tai jopa pysähtynyt, aiempi haitallinen kehitys on ollut osin niin voimakasta, ettei 2020 -tavoitetta saavuteta ilman elinympäristöjen kehityksen kääntämistä parempaan suuntaan. Väliarvion mukaan suunnanmuutosta on vaikea saada aikaan muutoin kuin riittävän elinympäristöjen määrän ja laadun parantamisella, ennallista-

<sup>2</sup> KOM (2015) 478 lopullinen.

<sup>3</sup> Tässä selvityksessä käytetään komission tiedonantoja mukaillen systemaattisesti käsitettä ekosysteemipalvelu, vaikka Suomessa käytetään myös luonnonvarapalvelun käsitettä sekä hallinnossa että lainsäädännössä (laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) 3 §). Ks. ympäristöministeriö 2012 s. 54, jossa luonnonvarapalvelua pidetään laajempänä käsitteenä kuin ekosysteemipalvelua.

<sup>4</sup> Ympäristöministeriö 2017, s. 8.

misella ja hoidolla. Väliarvioissa suositellaan ei nettohävikkiä -periaatteen soveltamisen tutkimista, käsitteiden ja tavoitteiden tarkempaa määrittelyä sekä laajaa kansallista keskustelua.<sup>5</sup>

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ympäristönkäytön yhteensovittamisen välttämättömyyttä osoittaa se, että elinympäristöjen kehityskulkuun kohdistuva paine jatkuu ennallaan tai kasvaa pitkällä aikavälillä jatkuvan maankäytön muutosten vuoksi. Vuonna 2015 julkaistun vuoteen 2040 ulottuvan maankäytön kehityksen ennusteen<sup>6</sup> mukaan metsämaan ala Suomessa vähenee vuoden 2013 pinta-alasta (noin 21,9 miljoonaa ha) vuoteen 2040 mennessä noin 0,7 % eli 150 000 hehtaaria. Samalla ajanjaksolla rakennetun maan pinta-ala kasvaa vuodesta 2013 (1,44 miljoonaa ha) nettomääräisesti 176 000 hehtaaria.<sup>7</sup> Vuositasolla metsämaasta muuhun maankäyttöön siirtyy noin 10 000 hehtaaria, mikä pääosin aiheutuu metsämaan raivaamisesta rakennetuiksi alueiksi (vuosittain keskimäärin 5 900 ha). Viljelymaaksi siirtyy vuosittain keskimäärin vajaa 2 900 ha ja turvetuotantoon noin 1 000 ha.<sup>8</sup> Maankäytön aiheuttamat paineet luonnonympäristöön ja ekosysteemipalveluihin Euroopan tasolla ovat samansuuntaiset, mutta voimakkaammat. Niin sanotulla business-as-usual -mallilla ennustetaan vuoteen 2040 mennessä rakennetun alueen lisääntyvän Euroopassa 16% (28,750 km<sup>2</sup>), ja luonnontilaisen tai sen kaltaisen kasvillisuuden vähentyvän samassa suhteessa (16%), mutta pinta-alalla mitaten kolminkertaisesti (77,250 km<sup>2</sup>).<sup>9</sup> OECD arvioi, että maailman biodiversiteetti vähenee 10 prosenttia business-as-usual -mallilla vuoteen 2050 mennessä vuoden 2010 tasosta.<sup>10</sup>

## Aiheesta tehdyt aiemmat tutkimukset ja selvitykset

EU:n biodiversiteettistrategian toteuttamiseksi komissio perusti työryhmän selvittämään ekosysteemien ja niiden tuottamien palveluiden osalta ”no net loss” -tavoitetta. Työryhmä luovutti raporttinsa kesäkuussa 2013. Komissio on teettänyt Euroopan ympäristöinstituutilla useita selvityksiä ekologisen kompensaation toteuttamisvaihtoehtoihin liittyen.<sup>11</sup>

Pohjoismaiden neuvoston toimeksiannosta asiantuntijatyöryhmä laati vuonna 2015 selvityksen ekologisesta kompensaatiosta Pohjoismaissa. Sen tarkoitus oli tuottaa neuvostolle ja kansallisille päätöksentekijöille katsaus niistä edellytyksistä, joilla ekologinen kompensaatio voidaan toteuttaa joustavasti ja kustannustehokkaasti.<sup>12</sup> OECD puolestaan julkaisi vuonna 2016 teettämänsä raportin biodiversiteetin kompensaation suunnittelun ja toteutuksen keskeisistä tekijöistä, joilla voidaan varmistaa kompensaation taloudellinen tehokkuus, kustannusjaon oikeasuhteisuus ja ympäristöllinen vaikuttavuus.<sup>13</sup>

Kompensaatiojärjestelmien käyttöönotto ja kehittäminen on vilkastuttanut merkittävästi aiheutta koskevaa ulkomaista ja kotimaista tutkimusta. Vuoden 2010 jälkeen aiheesta julkaistujen, vertaisarvioitujen artikkeleiden lukumäärä on moninkertaistunut.<sup>14</sup> Tässä tutkimuksessa

<sup>5</sup> Ympäristöministeriö 2017, s. 19.

<sup>6</sup> LUKE 2015.

<sup>7</sup> Vuonna 2040 metsämaata alle 21,8 miljoonaa ha ja rakennettua maata 1,62 miljoonaa ha. LUKE 2015 s. 21.

<sup>8</sup> LUKE 2015 s. 22.

<sup>9</sup> Schulp ym. 2016 s. 152.

<sup>10</sup> OECD 2016 s. 20 viitaten OECD:n vuonna 2012 julkaistun Environmental Outlook to 2050 selvitykseen.

<sup>11</sup> Poliittikkavaihtoehtoja selvittänyt raportti Tucker ym. 2014, luonnonarvojen mittaamista koskeva raportti DG Environment 2014 ja vaikutusten arviointia koskeva raportti Tucker ym. 2016.

<sup>12</sup> Enetjärn ym. 2015.

<sup>13</sup> OECD 2016.

<sup>14</sup> Gelcich ym. (2016 s. 185) tunnistivat vuoteen 2014 asti 179 aihetta koskevaa vertaisarvioitua artikkelia, joista 50 % oli julkaistu vuosina 2010–2014 ja julkaisutahti ei tätä tutkimusta varten tehdyn kirjallisuuskatsauksen perusteella vaikuta hiipuneen.

lähdeaineisto on pääosin rajattu tällä vuosikymmenellä julkaistuun materiaaliin sen ajantasaisuuden varmistamiseksi. Suomessa aihetta on tutkittu niin oikeus- kuin luonnontieteissä ja eri hallinnonalojen selvityksissä.

Suomessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ekologisen kompensaation tarve tunnistettiin ensi kerran vuonna 2003 luonnonsuojelusta poikkeamista koskeneessa Suvantolan artikkelissa.<sup>15</sup> Vuonna 2005 hän esitti luonnonsuojelulainsäädännön täydentämistä säännöksellä, joka velvoittaisi korvaamaan luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisesta suojelusta poikettaessa suojelluille luonnonarvoille aiheutettavan haitan siten, että kyseisten luonnonarvojen suojelutaso säilyisi ennallaan tai paranisi.<sup>16</sup> Oikeustieteessä aihetta sivuttiin satunnaisesti<sup>17</sup> ja siihen palattiin vasta 2015, jolloin Leino esitti kompensaatiovelvollisuuden sisällyttämistä lainsäädäntöön.<sup>18</sup> Tämän jälkeen aihe on ollut jälleen ajankohtainen, sillä vuonna 2017 Pappila tarkasteli ”ei nettohävikkiä” -tavoitteen kannalta relevanttia lainsäädäntöä sekä kompensaatiokäytänteitä, jotka ovat muodostuneet lainsäädännön puuttumisesta huolimatta hallinnollisessa luonnonsuojelusta poikkeamista koskevassa päätöksenteossa.<sup>19</sup> Samalla kumppaneineen puolestaan tarkasteli sitä, miten nykyinen lainsäädäntö tukee markkinoiden syntyä ja luonnonarvotalletuksia kauppaavan ”habitaattipankin” toimintaedellytyksiä.<sup>20</sup>

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala on ollut edelläkävijä ekologisen kompensaation viemisessä käytäntöön. Vuonna 2009 julkaistussa selvityksessä tarkasteltiin konkreettisia toimenpiteitä, joilla rauta- tai tieliikennehankkeista sekä luonnolle aiheutuvia että sosiaalisia haittoja voitaisiin lieventää ja kompensoida.<sup>21</sup> Kyseisen selvityksen jatkona toteutettiin käytännön pilottihanke valtatiellä 7 moottoritie välillä Hamina–Vaalimaa vuonna 2012.<sup>22</sup> Selvityksessä tutkittiin yksittäisiä sekä luontoon että yhteisöjen / henkilöiden ympäristöön kohdistuvia kompensaatiotoimenpiteitä.<sup>23</sup>

Ympäristöhallinnon alalla kompensaatiosäännöksen tarve on tunnistettu luonnonsuojelulain uudistamista koskeneissa selvityksissä. Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuuden kokonaisarviointissa vuonna 2010 suositeltiin, että ekologista kompensaatiota koskevan sääntelyjärjestelmän kehittämistä tarkasteltaisiin laajempaan kysymyksenä kansallisista lähtökohdista käsin. Tavoitteeksi esitettiin paremman tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden välille.<sup>24</sup> Vuonna 2013 valmistuneessa lajisuojelun säännösten uudistamista koskeneessa taustaselvityksessä esitettiin, että lain lajisuojelusäännöksistä poikkeamista koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin velvollisuus edellyttää poikkeuslupan hakija suorittamaan ensisijaisesti haittoja lieventäviä ja toissijaisesti haittoja kompensoivia toimenpiteitä.<sup>25</sup>

Vuonna 2014 julkaistiin PPT:n selvitys luonnonarvopankkitoiminnan hyödyistä ja haitoista sekä kyseisen toiminnan käyttöönoton edellytyksistä.<sup>26</sup> Luontoarvopankkien kokeilu esitettiin luontevana jatkoaskeleena Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmalle (METSO) ja

<sup>15</sup> Suvantola 2003 s. 695.

<sup>16</sup> Suvantola 2005 kokonaisuudessaan ja johtopäätöksistä s. 74.

<sup>17</sup> Suvantola-Similä 2011 mm. s. 258–259; Borgström 2012 s. 26 koskien ilmastomuutosta.

<sup>18</sup> Leino 2015.

<sup>19</sup> Pappila 2017.

<sup>20</sup> Similä ym. 2017.

<sup>21</sup> Ketola ym. 2009.

<sup>22</sup> Nyrölä ym. 2011.

<sup>23</sup> Nyrölä ym. s. 29 esitetty koostetusti.

<sup>24</sup> Similä ym. 2010 s. 88.

<sup>25</sup> Pappila 2013 s. 35–36.

<sup>26</sup> Kniivilä ym. 2014.

kohti luonnonsuojelun keinovalikoiman laajentamista markkinaehtoiseen suuntaan.<sup>27</sup> Selvityksessä esitettiin luontoarvopankin pilotointia käyttäen myynnin kohteena METSO-ohjelman tarjottuja ja ohjelman kriteerit täyttäviä kohteita, jotka eivät ole päässeet rahoituksen piiriin sekä esimerkiksi nopeasti kehittyviä perinnebiotooppeja ja jo osin ennallistettuja soita. Mahdollisiksi kohteiden ostajiksi esitettiin sellaisia yrityksiä, jotka ovat omassa toiminnassaan toteuttaneet kompensointia.<sup>28</sup>

Ekologisen kompensaation suunnittelun yleispäteviä periaatteita ja käyttöönoton mahdollisia riskejä tarkasteltiin Moilasan ja Kotiahon vuonna 2017 laatimassa asiantuntijakatsauksessa.<sup>29</sup> Katsauksessa selvitetään ekologisen kompensaation pääkäsitteet sekä kirjoittajien operatiivisiksi määrittelemät valinnat, jotka olennaisesti määräävät sen, kuinka hyvin kompensaatiolla voidaan hyvittää aiheutuva ekologinen haitta kolmella pääakselilla: biodiversiteetti (mitkä luontopiirteet), aika (milloin) ja paikka (missä). Selvityksen tavoitteena on ohjeistaa kompensaatioiden vaikuttavuutta (uskottavuutta) ja luotettavuutta valvovan tahon päätöksentekoa<sup>30</sup> ja suositukset on laadittu tämän näkökulman mukaisesti. Selvityksessä lanseerattiin ”no net loss” käsitteestä suomenkielinen käsite ”kokonaisheikentymättömyys”.<sup>31</sup>

Mietintö Suomen elinympäristöjen tilan edistämisen priorisointisuunnitelmaksi (ns. ELITE-työryhmän mietintö) valmistui vuonna 2015.<sup>32</sup> Vaikka mietinnön kärki oli toisaalla, siinä kehitetyn arviointimenetelmän esitetään soveltuvan myös elinympäristöjen tilaa heikentävän hankkeen nettohävikin arviointiin ja siten sen arviointiin, miten suuren kompensaatiotarpeen heikennys aiheuttaa. Mietinnön laatineen työryhmän mukaan ELITE-menetelmää soveltamalla voidaan ”toimenpidepaletteja käyttäen laskea hankkeen aiheuttama elinympäristöjen heikennyksen kompensaation kustannus”.<sup>33</sup> Menetelmällä siten voidaan karkeasti asettaa luonnoarvoja heikentäville hankkeille ”hintalappu”.

Ekologisesta näkökulmasta on juuri julkaistu myös Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnonvarakeskuksen laatima meriympäristön kompensaatioita koskeva selvitys, joka käsittelee ekologisen kompensaation käsitelmäärittelyä ja esittelee mahdollisesti käyttökelpoisia periaatteita ja toimenpiteitä kompensaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen niin valuma-alueella kuin rannikolla ja merellä.<sup>34</sup> Kyseisessä raportissa käytetään kokonaisheikentymättömyyden käsitettä.<sup>35</sup> Käsite on siten saanut vakiintuneen aseman ja sitä johdonmukaisuuden vuoksi käytetään myös tässä raportissa.

Yhtä aikaa tämän hankkeen kanssa viimeisteltiin raportti Suomen luontotyyppien soveltuvuudesta kompensaatioon.<sup>36</sup> 19.11.2018 julkaistussa raportissa arvioitiin, onko mahdollista korvata ihmistoiminnasta kullekin luontotyyppille aiheutuva heikennys ja jos, niin miten se olisi toteutettavissa. Asiantuntija-arvion ja parhaan käytettävissä olevan tiedon perusteella kukin luontotyyppiryhmä luokiteltiin joko soveltuvan, mahdollisesti soveltuvan tai pääsääntöisesti olevan soveltumaton ekologiseen kompensaatioon.

---

<sup>27</sup> Kniivilä ym. 2014 s. 26.

<sup>28</sup> Kniivilä 2014 s. 27.

<sup>29</sup> Moilanen – Kotiaho 2017.

<sup>30</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 10, 17.

<sup>31</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 14.

<sup>32</sup> Kotiaho ym. 2015.

<sup>33</sup> Kotiaho ym. 2015 s. 27.

<sup>34</sup> Kostamo ym. 2018.

<sup>35</sup> Kostamo ym. 2018 s. 12.

<sup>36</sup> Raunio ym. 2018.

## Vireillä oleva muu lainsäädännön uudistus

Selvityshanke ajoittuu samanaikaisesti vireillä olevan yhden luukun lainsäädäntöhankkeen loppuvaiheeseen ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistuksen valmisteluun. Hankkeessa esitettävät suositukset liittyvät näistä ensin mainittuun, joten ajallinen rinnakkaisuus on haasteellista. Toisaalta vireillä oleva lainsäädännön uudistus saattaa ainakin jos-sain määrin edistää ekologisen kompensaation käyttöönottoa.

## 1.2. Raportin tavoitteet ja sisältö

Edellä todetusti Suomessa on viime vuosien aikana hyvin laajasti selvitetty ekologista kompensaatiota eri näkökulmista, erityisesti ekologisesta näkökulmasta. Tämä hanke lähestyy ekologista kompensaatiota ohjauskeinonäkökulmasta.

Raportin tarkoituksena on esittää vaihtoehtoja ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittämiseen Suomessa. Ehdotukset on laadittu siten, että ne 1) huomioivat EU-oikeuden velvoitteet, 2) pyrkivät saavuttamaan ekologisen vaikuttavuuden, 3) pyrkivät saavuttamaan taloudellisen tehokkuuden ja 4) pyrkivät saavuttamaan ekologisen kompensaation hyväksytävyyden suomalaisessa yhteiskunnassa.

Hankkeen aikana ilmeni, että raportin luettavuuden kannalta on perusteltua tarkastella kysymystä ensin luonnonsuojelulain ja vesilain turvaamien luonnonarvojen kannalta sekä lainsäädännön tarkastelun että kehittämisvaihtoehtojen osalta, joten nämä käsitellään omina lukuina ennen kuin tarkastellaan vesiympäristöä yleisenä luonnonarvona. Myös näiden kahden kokonaisuuden ohjauskeinoihin liittyvät suositukset poikkeavat merkittävästi toisistaan.

Raportti koostuu johdannon ohella seuraavista osioista:

- A. Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen osatekijät: Osiossa esitellään OECD:n tutkimuksen ja jäljempänä esiteltävän vertailun perusteella laadittu analyysi siitä, mistä tekijöistä ekologisen kompensaation järjestelmä koostuu ekologisen vaikuttavuuden ja ohjauskeinollisten valintojen osalta. Tähän osioon sisältyy myös hankkeessa toteutettu vertaileva oikeudellinen katsaus. Englannissa toteutetun pilotti-hankkeen tuloksia tarkastellaan vapaaehtoista kompensaatiota koskevassa osiossa. Kolmessa muussa maassa eli Saksassa ja Hessenin osavaltiossa, Ruotsissa ja Australiassa New South Walesin osavaltiossa voimassa olevaa sääntelyä tarkastellaan lainsäädäntöön perustuvien ekologisen kompensaation mallien yhteydessä. Tarkasteltujen järjestelmien pohjalta tehdään johtopäätökset siitä, mihin suuntaan ekologisen kompensaation sääntely on yleisesti menossa. Jäljempänä tuloksia hyödynnetään esitettäessä vaihtoehtoisia malleja ekologisen kompensaation toteutukselle Suomessa.
- B. Nykytilan arviointi luonnonsuojelulain ja vesilain suojelemien luonnonarvojen osalta: Osiossa tarkastellaan Suomen lainsäädäntöä siitä näkökulmasta, mitä nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa ekologisen kompensaation, kun kyse on lainsäädännössä turvatuista luonnonarvoista. Osiossa tehdään myös katsaus nykyiseen hallintokäytäntöön koskien luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeamista.

- C. Kehittämismahdollisuudet ekologiselle kompensatiolle luonnonsuojelukeinovalikoimassa ja vaikutusten arviointi: Osiossa esitetään vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi Suomessa ja niiden arviointi ekologisen vaikuttavuuden, taloudellisen tehokkuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta.
- D. Nykytilan arviointi vesiympäristön edustaman yleisten luonnonarvojen osalta: Osiossa tarkastellaan Suomen lainsäädäntöä siitä näkökulmasta, mitä nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa yleisten luonnonarvojen ekologisen kompensaation.
- E. Suositukset: Osiossa esitetään suositukset ensinnä siitä, miten ekologisen kompensaation käyttöönotto turvattujen luonnonarvojen osalta tapahtua prosessina Suomessa ja toiseksi ekologisen kompensaation mahdollisuuksista vesiympäristön turvaamisessa.

Tässä hankkeessa toteutettiin hyvin laaja intressitahojen konsultaatio kahdessa eri muodossa. Ensin laajalta joukolta keskeisten intressitahojen edustajia kerättiin kokemusperäistä asiantuntijatietoa ja -näkömystyksiä. Menetelmänä oli delfoi -tutkimus, jossa paneeliin osallistujat vastaavat ja argumentoivat nimettömästi. Tutkimuksen menestyksellisyys perustuu oikeiden asiantuntijoiden valitsemiseen paneeliin vastaajien lukuisuuden sijasta. Delfoi -tekniikalla on kolme keskeistä piirrettä:

- (a) tutkijat keräävät alan toimijoiden tietoa ja kokemuksia;
- (b) metodi on itseään täydentävä ja koostuu useista kierroksista; ja
- (c) ryhmän vuorovaikutus on nimetöntä ja toteutuu kyselylomakkeiden avulla (esim. Tapio 2002).

Yksittäis- tai ryhmähaastatteluihin verrattuna Delfoi-tutkimuksen etuna on, että se voi stimuloida anonyymiä keskustelua ja muodostaa sillan maantieteellisesti toistaan hyvinkin kaukana olevien asiantuntijoiden välille, mikä välttää diskurssin monopolisoinnin, eriävien mielialojen marginalisoinnin, yksittäisten auktoriteettien hallitsevan aseman sekä ryhmäajattelun. Toistuvilla kierroksilla osallistujat saavat palautetta aiemmilta kierroksilta, mikä mahdollistaa sen, että osallistuvat voivat tarkastella uudelleen valitsemiaan kantoja.

Delfoi-paneeliin valittiin ohjausryhmän ehdotusten perusteella kaikki keskeiset toimijatahot (ks. Taulukko 1). Ohjausryhmän ehdottaman tahon edustaja tunnistettiin ja kutsuttiin paneeliin. Mikäli hän oli estynyt tai katsoi toisen henkilön sopivammaksi, häntä pyydettiin ehdottamaan toinen henkilö sijaansa. Panelisteista (65) ensimmäisellä kierroksella vastasi 42 osallistujaa, toisella 28 ja kolmannella 26 osallistujaa. Kuhunkin kierrokseen osallistui panelisteja kaikista intressiryhmistä, lukuun ottamatta ympäristöalan konsulttiyrityksiä. Panelistit antoivat huomattavan määrän avoimia vastauksia varsinaisten vastausten ohella.

Taulukko 1. Delfoi-tutkimukseen kutsutut ja osallistuneet tahot.

	Kierros 1		Kierros 2		Kierros 3		Kutsutut, mutta ei osallistuneet	
<b>Edunvalvonta</b>	7	Birdlife, WWF, MTK, Kalatalouden keskusliitto, Suomen Metsästäjäliitto, EK, Energiateollisuus ry	6	Birdlife, WWF, MTK, Kalatalouden keskusliitto, Suomen Metsästäjäliitto, Energiateollisuus ry	7	Birdlife, WWF, MTK, Kalatalouden keskusliitto, Suomen Metsästäjäliitto, Energiateollisuus ry, Kai-vosteollisuus ry	4	SLL, Suomen Metsäkeskus, Paliskuntain yh-distys, Matkailun edistämiskeskus
<b>Yritykset</b>	10	Edustajat seuraavien alojen yrityk-sistä: 3 kaivosala, 4 energia-ala, 2 liikenne- ja maan-käyttö, 1 metsä-ala	6	Edustajat seuraavien alojen yrityk-sistä: 2 kaivosala, 3 energia-ala, 1 lii-kenne- ja maan-käyttö	7	Edustajat seu-raavien alojen yrityksistä: 3 kai-vosala, 2 ener-gia-ala, 1 lii-kenne- ja maan-käyttö, 1 metsä-ala	3	Edustajat seu-raavien alojen yrityksistä: met-säala, energia-verkkoala, kiin-teistöala
<b>Konsultit</b>	0						2	Edustajat seu-raavien alojen yrityksistä: 2 ym-päristöalan kon-sulttiyhtiö
<b>Hallinto</b>	15	YM (2 suojelu, alueidenkäyttö), MMM (2, metsä-talous, riistan-hoito), TEM (maa-seutuelinkeino), ELY (4: 2 suojelu, vesiympäristö, porotalous), AVI (vesiluvitus), TU-KES, Energiavi-rasto, Metsähalli-tus - luontopalve-lut (2), Vantaan kaupunki	9	YM (suojelu), MMM (metsäta-lous), ELY (3; 2 suojelu, vesiympä-ristö), AVI (vesiluvi-tus), TUKES, Ener-giavirasto, Metsä-hallitus - luontopal-velut	9	YM (suojelu), MMM (2, metsä-talous, riistan-hoito), TEM (maaseutuelin-keino), ELY (2 suojelu), AVI (ve-siluvitus), TU-KES, Metsähalli-tus - luontopalve-lut	10	TEM, LVM, MMM (kalata-lous), YM (2 suo-jelu), Liikennevi-rasto, Suomen riistakeskus, 2 AVIa, ELY (kala-talous)
<b>Tutkimus</b>	10	SYKE (2: ympä-ristöpolitiikka, ekologia), LUKE (4: 2 ympäristö-politiikka, ympä-ristötalous, poro-talous), UTU (oi-keustiede), LY (oikeustiede), UEF (taloustiede), HY (ekologia)	7	SYKE (ympäristö-politiikka), LUKE (3: 2 ympäristöpoli-tiikka), UTU (oi-keustiede), LY (oi-keustiede), UEF (taloustiede)	3	LUKE (ympäris-tötalous), LY (oi-keustiede), UEF (taloustiede)	4	SYKE (2 ekolo-gia), LUKE (mat-kailun tutkimus), HY (ympäristöta-lous)
	42		28		26		23	
<b>Yhteensä kutsuttu</b>	65							

Delfoi-tutkimus toteutettiin käyttäen verkkopohjaista e-delfoi- ohjelmaa. Alla olevassa taulu-kossa (Taulukko 2) on esitetty kunkin kierroksen kysymysten aihepiiri:



Taulukko 2. Delfoi-tutkimuksen kierrosten ajankohdat ja aihepiirit.

Kierros ja ajankohta	Aihepiiri	
<b>Kierros 1: 21.-25.5.2018</b>	Ekologisen kompensaation periaatteet ja lähtökohdat	Ekologisen kompensaation periaatteen hyväksyttävyy Kustannusvastuu Mitigaatiohierarkian sitovuus Toimialat, joihin sovellettava Tilanteet, joissa sovellettava Luonnonarvot, joihin sovellettava Soveltuvuus ekosysteemipalveluihin
	Kynnysarvot	Milloin kompensoitava Mitä ei voida kompensoida
	Kompensaation riskit ja mahdollisuudet	4 tunnistettua uhkakuva (esim. Sullivan, S – Hannis, M (2015). Nets and frames, losses and gains: Value struggles in engagements with biodiversity offsetting policy in England, Ecosystem Services 15 (2015) 162–173) 4 kirjallisuudessa tunnistettua mahdollisuutta
<b>Kierros 2: 11.-15.6.2018</b>	Järjestelmän valmistelu	Käyttöönotto Ohjeistuksen tarve Mittaamismallin tarve Strategisen suunnitelman tarve
	Vaikuttavuus – luonnonarvot	Luonnonarvojen korvaaminen (1:1 vai lisäisyys) Suojelukompensaation hyväksyttävyy Riskien, kustannusten ja taustakehityksen huomioiminen Arviointiperusteet
	Vaikuttavuus – ajallinen	Heikennyksen sallittavuus suhteessa kompensaatioon Diskonttaus Suojelun pysyvyys
	Vaikuttavuus – spatiaalinen	Korvaavan luonnonarvon sijainti suhteessa heikennykseen Kompensaatioiden keskittäminen Maankäyttöpaineen huomioiminen
<b>Kierros 3: 25.-29.6.2018</b>	Toimiva käytäntö	Kokemukset toimivasta kompensaatiosta / mitigaatiohierarkiasta Tunnistetut haasteet kompensaatioissa / mitigaatiohierarkiassa
	Kompensaation toteutuksen puitteet	Lainsäädännön tarve Soveltuvien lainsäädäntöpuite Strategisen tason ratkaisujen tarve Tarvittavan ohjeistuksen sisältö
	Kytkeytyminen päätöksentekoon	Heikennysten arvioinnin suhde YVA:an ja sen täydentämisen tarve Luonnonsuojelulaista poikkeamisen ja ympäristöluvan suhde
	Valvonta ja varmentaminen	Kompensaation toteuttaja Kompensaatiovelvoitteen yksityiskohtaisuus Omavalvonnan toimivuus Sertifiointin tarve Toteutuksen varmistamisjärjestelmä
	Tarkennus kustannusvastuuseen	Kustannusjaon oikeudenmukaisuus Kustannusvastuun ajallinen kesto Ideat kustannustehokkuuden parantamiseksi

Asiantuntijapaneelilta saadut vastaukset tuodaan tässä raportissa laajasti esiin useassa eri yhteydessä. Niillä avataan ekologisen kompensaation vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä ja kytetään teoreettinen tarkastelu suomalaiseen puitekehykseen. Vastaukset ovat myös olleet perustana hankkeessa muotoiluille vaihtoehdoille. Tiivistelmä kaikkien kierrosten vastauksista (ilman avoimia vastauksia) on selvityksen liitteenä 2 tutkimuksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteen vuoksi.

Hankkeessa toteutettiin vuorovaikutteinen työpaja 20.9.2018, joka rajoittui tematiikaltaan luonnonsuojelu- ja vesilain luonnonarvojen kompensaatioon. Työpajaan kutsuttiin samojen intressiryhmien edustajia, joita oli kuultu delfoi-tutkimuksessa. Henkilöt eivät välttämättä olleet samoja, mutta suurelle osalle aiempi konsultaatio oli muodostanut käsityksen tematiikasta. Työpajassa osallistujille esitettiin kolme vaihtoehtoa ekologisen kompensaation toteuttamiseksi ja keskustelu rajoitettiin kolmeen näkökulmaan: ekologinen vaikuttavuus, taloudellinen tehokkuus ja hyväksyttävyy. Työpajassa toteutetun intressitahojen konsultoinnin tuloksena muodostui arviointi tarkasteltujen vaihtoehtojen eduista ja haasteista. Raportti työpajasta ja kaikista siinä annetuista kommentteista on selvityksen liitteenä 3.



### 1.3. Hankkeen organisointi ja toteutus

Raportti perustuu 7.11.2018 päivätyn hankesuunnitelman ”Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen” toteuttamiseen suunnitelman mukaisesti. Hankkeen tavoitteet olivat

- tuottaa politiikkavaihtoehtojen tarkastelu siitä, kuinka lainsäädäntöä ja muita politiikkatoimia voidaan kehittää mitigaatioshierarkian ja ympäristövaikutusten kompensaatioiden toteuttamiseksi koskien a) lainsäädännöllä suojattujen luontoarvojen turvaamista tilanteessa, jossa suojelusta on tarvetta myöntää poikkeus jonkin ympäristönkäyttöhankkeen toteuttamiseksi ja b) sellaisten yleisempien luontoarvojen ja ekosysteemipalveluiden turvaamista, joiden osalta suotuisa tila on todettu olevan nykyisin toimenpitein ja voimassa olevan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden avulla saavuttamattomissa, mikä hankkeessa rajattiin vesiympäristöön;
- analysoida ympäristönkäyttötilanteet, joissa mitigaatioshierarkialle on tarvetta ja tunnistetaan sääntelyvajeet;
- selvittää mitigaatioshierarkian kytkeminen olemassa oleviin suunnittelu- ja lupajärjestelmiin, jotta ympäristönkäyttöluvituksen sujuvoittamistavoite toteutuu.

Selvityshanke (1.3.–30.11.2018) toteutettiin Itä-Suomen yliopiston ja Linnunmaa Oy:n yhteishankkeena. Hankkeen johtajana toimi ympäristöoikeuden dosentti Leila Suvantola (Itä-Suomen yliopisto). Hankkeen tutkijat olivat HTT Lea Halonen ja FM, OTM Laura Leino Itä-Suomen yliopistosta. HTM Eija Miettinen ja HTM Aleksis Ahvensalmi Linnunmaa Oy:stä toimivat hankkeen vuorovaikutustehtävissä, kuten delfoi-tutkimuksen osallistujien kutsujana sekä 20.9.2018 järjestetyn työpajan organisoijina ja moderaattoreina Leila Suvantolan kanssa.

Hankkeen ohjausryhmässä olivat edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä valtionvarainministeriö. Ohjausryhmän puheenjohtaja oli ympäristöneuvos Kristiina Niikkonen (ympäristöministeriö).

Tämän raportin on pääosin kirjoittanut Leila Suvantola. Hän myös toteutti delfoi-tutkimuksen ja hoiti yhteydenpidon delfoi-tutkimuksen panelisteihin tutkimuksen aikana.

Luvussa 5 kansallista lainsäädäntöä käsittelevän osion ja luvussa 6 ekologisen kompensaation kehittämistä koskevan osion metsien ojituksen osalta kirjoitti Lea Halonen ja vesienhoitoa ja kalatalousvelvoitteita koskevilta osin Laura Leino. Vesiympäristöä koskevat suositukset jaksossa 7.2 ovat kirjoittaneet yhdessä Leila Suvantola ja Lea Halonen edellä mainitun analyysin perusteella.

Työpajatoimintaa koskevan osion kirjoittivat yhdessä Eija Miettinen, Aleksis Ahvensalmi ja Leila Suvantola.

## 2. EKOLOGISEN KOMPENSAATION OHJAUKSEN TEKIJÄT

### 2.1. Ekologinen kompensatio taloudellisena ohjauskeinona

Yhdysvalloissa ja Saksassa ekologinen kompensatio otettiin käyttöön jo 1970-luvulla voimakkaan maankäytön aiheuttamien haittojen hillitsemiseksi. Yhdysvalloissa tavoitteena oli ensin rakentamisesta vesiympäristön haittojen torjuminen, kuten tulvasuojelun turvaaminen ja sittemmin myös uhanlaisten lajien elinympäristöjen turvaaminen. Saksassa sen avulla turvataan luonnon arvojen ohella maisemallisia arvoja. Viimeisen kymmenen vuoden aikana ekologisen kompensatian käyttäminen biologisen monimuotoisuuden vähenemisen hillitsijänä on levinnyt niin kehittyneissä kuin kehittyvissä maissa Etelä-Amerikkaa ja Kiinaa myöten, vaikkakin käytännön soveltaminen etenee hitaammin.<sup>37</sup> Vuonna 2013 ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä oli lainsäädännössä ainakin 56 maassa ympäri maailman ja ainakin 13 maassa sääntely valmisteltiin.<sup>38</sup> Kompensatian suosio perustuu siihen, että sillä mielletään kyettävän yhdistämään yhteiskunnan kannalta tarpeellinen taloudellinen toiminta ja luonnon arvojen suojelu siten, että lopputulos on ympäristön ja luonnon suojelun kannalta parempi.<sup>39</sup>

Ekologinen kompensatio luokitellaan taloudelliseksi ohjauskeinoksi, koska sen ohjausmekanismi on sisällyttää erilaisten ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kustannusten sisällyttämisessä tuotteiden hintoihin. Näin se periaatteessa kannustaa taloudellisia toimijoita välttämään vältettävissä kustannuksia ja siten kehittämään toimintaansa siten, että se aiheuttaa vähemmän haittaa ympäristölle ja luonnolle.<sup>40</sup> Ilman kompensatiovelvoitetta hankkeen toteuttajalla ei ole taloudellista kannustinta haittojen välttämiseen tai haittavaikutusten lieventämiseen.

Periaatteessa ohjauskeino, joka sisällyttää hankkeen kustannuksiin myös sen ympäristölliset kustannukset aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti, korjaa markkinoiden epäonnistumista<sup>41</sup> siten, että yhteiskunta ei käytännössä vastaa niistä.<sup>42</sup> Kun valtion piilotuki ympäristöllistä haittaa aiheuttaville hankkeille poistuu, kustannusvastuu ekologisistakin haitoista oikeasee markkinoita niiden toimijoiden hyväksi, jotka eivät tällaisia haittoja aiheuta.<sup>43</sup>

Periaatteessa ekologinen kompensatio myös luo uusia taloudellisen toiminnan mahdollisuuksia ja samalla luonnon monimuotoisuuden turvaamisen rahoituslähteitä<sup>44</sup>.

Taloustieteen näkökulmasta ekologinen poikkeaa muista markkinoihin perustuvista ohjauskeinoista.<sup>45</sup> Tapaustutkimusten perusteella ekologisen kompensatian rakenteet jakautuvat useisiin erilaisiin hallinnan malleihin, jotka vaihtelevat yhden toimijan luontopankkitoimin-

<sup>37</sup> Bull ym. 2013 s. 369, Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493.

<sup>38</sup> OECD 2016 s. 21.

<sup>39</sup> Bull ym. 2013 s. 369.

<sup>40</sup> Mm. Tucker ym. 2014 s. 107; OECD 2016 s. 21; Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493. Laitinen ym. 2014 s. 34.

<sup>41</sup> Ks. Naskali – Hiedanpää – Suvantola 2006 s. 32 ja 48.

<sup>42</sup> Suvantola 2005 s. 42; Tucker ym. 2014 s. 107; Enetjäm 2015 s. 17; OECD 2016 s. 20. Ks. periaatteesta mm. Naskali – Hiedanpää – Suvantola 2006 s. 118–120.

<sup>43</sup> Ns. level playing field. Suvantola 2005 s. 42 viitteineen.

<sup>44</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493.

<sup>45</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493.

nasta koordinoituihin kompensatiotoimintoihin, kahdenvälisistä sopimuksista esimerkiksi yrityksen ja vapaaehtoisjärjestöjen välillä standardoituja biodiversiteettitalletusyksiköjä tarjoaviin pankkeihin. Vain osalla näistä lukuisista järjestelmistä on varsinaisesti taloudellisiin ohjauskeinoihin yleensä liitetty markkinaominaisuudet.<sup>46</sup> Yhteistä käytännössä kaikille ympäristöön liittyville taloudellisille ohjauskeinoille on, että niitä varmistetaan oikeudellisella turvakorkilla.<sup>47</sup>

Kompensaatiovelvoite saattaa parantaa kustannustehokkuutta siten, että suojelu toteutuu ensisijaisesti niillä alueilla ja keinoilla, joilla saavutettavat hyödyt ovat kustannuksiin nähden mahdollisimman suuret.<sup>48</sup> Maan hintaerot vaihtelevat käyttöpaineen mukaisesti, joten kompensaaationkin tuottaminen on todennäköisesti kalliimpaa alueilla, joilla on voimakas maankäyttöpaine (esim. asuinkäyttöön). Tämä houkuttaa hankkeiden toteuttajia hakemaan kompensaaation toteutusta halvemmin käyttöön saatavalla alueella. Kääntöpuolena on, että yksittäistapauksellisesti tämä voi johtaa biodiversiteettiarvojen siirtymiseen pois rakennuspaineilta alueilta maaseudulle tai haja-asutusalueille.<sup>49</sup>

Ekologiseen kompensaaation suhtaudutaan varauksellisemmin luonnonsuojelun piirissä yhtäältä eettisten tekijöiden ja toisaalta epäonnistuneiden kompensointihankekokemusten perusteella. Eettiset varaukset liittyvä luonnon monetarisointiin ja mielikuvaan luonnon arvojen hävittämisoikeuden ostamisesta. Kompensaatiojärjestelmän etuna tunnistetaan kuitenkin sen mahdollisuus paljastaa hankkeen vaarantamat luonnonarvot sekä se, että hankkeen toteuttajalla on kannustin sekä tunnistaa nämä haitat että vetäytyä sellaisesta hankkeen toteutusmuodosta, jonka ympäristövaikutukset ja siten myös kompensatiokustannukset ovat huomattavat.<sup>50</sup>

## 2.2. Ekologisen kompensaaation osatekijät

Ekologisten kompensatioiden vaikuttavuutta koskeneissa tutkimuksissa on todettu kompensatioiden puutteellinen vaikuttavuus mm. Australiassa, Kanadassa ja Ruotsissa.<sup>51</sup> Seuraavassa tarkasteltavat kompensatioiden vaikuttavuuden tekijät muodostavat perustan, jolle ekologinen kompensatio joko luotettavasti rakentuu tai sitä ei voida suositella otettavan käyttöön.

Jos ekologisen kompensaaation toteutumista ei varmisteta asianmukaisesti, sen käyttöönotto voi johtaa merkittäviin luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden menetyksiin. Syynä ovat vaikeudet, jotka liittyvät ekosysteemien, lajien elinympäristöjen ja ekosysteemipalveluiden ennallistamiseen, saati luomiseen, lisäisyyden osoittamiseen taustatrendit huomioiden, paikkaan liittyvien hyötyjen korvautumiseen toisaalle siirrettynä, aikaviiveen aiheuttamaan vähintään tilapäiseen heikentymiseen ja moniulotteisten, kontekstisidonnaisten sekä dynaamisten luonnonarvojen käytännölliseen ja läpinäkyvään arvottamiseen, jotta aiheutuvan haitta ja sen korvaamiseksi tuotetut hyödyt voidaan mitata.<sup>52</sup>

Vuonna 2013 tehdyssä siihenastista aihetta koskenutta kirjallisuutta koskeneessa analyysissä tunnistettiin kahdeksan ekologisen kompensaaation teoreettista haastetta: mittayksikkö,

<sup>46</sup> Lapiere ym. 2015 s. 131.

<sup>47</sup> Naskali – Hiedanpää – Suvantola 2006 s. 56.

<sup>48</sup> Leino 2015 s. 10.

<sup>49</sup> OECD 2016 s. 55–56.

<sup>50</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493.

<sup>51</sup> Bull – Brownlie 2017 s. 56; Moilanen – Kotiaho 2017 s. 21 viittaavat tutkimuksiin, joiden mukaan Australiassa tutkituista kompensatioista 1/3 toteutui, Kanadassa nettomenetyksiä ei käytännössä lainkaan kompensoitu ja Ruotsissa kunnat eivät juurikaan käyttäneet kompensatiota ja jos käyttivät, hyvitys ei ollut riittävää saavuttamaan ei nettomenetystä -tavoitetta.

<sup>52</sup> Tucker ym. 2014 s. 103–104 viitteineen.

kokonaisheikentämättömyys, vastaavuus, pysyvyys, aikaviive, epävarmuus, peruuttamattomuus ja kynnykset, ja antoi suosituksia näihin haasteisiin vastaamiseen (Taulukko 3 alla).<sup>53</sup>

*Taulukko 3. Bull ym. tunnistamat ekologisen kompensaation teoreettiset haasteet.*

Haaste	Kuvaus	Suositus
<b>Mittayksikkö (Currency)</b>	Yksikön valinta biodiversiteetin mitaamiseen	Lukuisten mittareiden tai niiden yhdistelmän käyttö; ekologisen toiminnallisuuden huomioiminen biodiversiteetin ohella
<b>Kokonaisheikentämättömyys (No net loss)</b>	Kokonaisheikentämättömyyden osoittamisen edellytysten määrittely	Arviointi dynaamiseen tausta-arvoon nähden; trendien huomioiminen; ratkaisu arvioidaanko hanke- vai maise-matasolla; diskonttauksen käyttö
<b>Vastaavuus</b>	Hävikin ja lisäyksen vastaavuuden osoittaminen	Samaa samalla korvaamisesta poikkeamisen salliminen vain parempaan, kun menetykset koskevat vähäisiä arvoja
<b>Pysyvyys</b>	Kompensaatiolla tuotettujen arvojen pysyvyyden keston määrittely	Tuotettujen arvojen tulee pysyä vähintään yhtä kauan kuin hankkeen aiheuttamat heikennykset; niitä on hoidettava muutoksiin sopeutuvasti
<b>Aikaviive</b>	Hankkeen aiheuttaman heikennyksen ja tuotettujen korvaavien arvojen välisen ajallisen viiveen sallimista koskeva päätös	Korvaavien arvojen tuottamisen edellyttäminen luonnon-arvotalletuksina
<b>Epävarmuus</b>	Epävarmuuden hallinta kompensaatioprosessissa	Tutkimuksella luotava puitteet epävarmuuden hallintaan
<b>Peruuttamattomuus</b>	Haitallisten vaikutusten peruutettavuuden määrittely	Peruutettavuuden määrittely; edellyttä biodiversiteettimienetysten peruutettavuus
<b>Kynnykset</b>	Rajoen määrittely, mitä biodiversiteettiarvoja ei saa heikentää / korvata	Määrittele selvät kynnykset, mitä haittoja ei saa korvata

OECD:n vuonna 2016 teettämässä selvityksessä puolestaan tunnistettiin seitsemän tekijää, jotka sen mukaan ovat keskeisiä biodiversiteetin kompensaation suunnittelun ja toteutuksen kannalta (Taulukko 4 alla). Tekijät on tunnistettu analysoimalla 40 erilaista kompensaatiojärjestelmää. Lähestymistapa on ohjauskeinollinen, joten vain osa liittyy kompensoitaviin luontoarvoihin (lajit, luontotyytit, ekosysteemipalvelut) ja ekologiseen vaikuttavuuteen (kompensoitavuuden kynnykset, vastaavuus, lisäisyys ja pysyvyys) kun taas muut tekijät liittyvät kustannustehokkuuteen (toteutuskustannukset), ekologisen kompensaatiojärjestelmän perusvalintoihin (mihin toimialoihin sovelletaan) ja luotettavuuteen (valvonta ja noudattaminen).<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Bull ym. 2013 s. 372.

<sup>54</sup> OECD 2016 s. 24 taulukko 1.4 ja s. 110–111.

Taulukko 4. OECD:n tunnistamat kompensatiojärjestelmän seitsemän tekijää.

Suunnittelun ja toteutuksen tekijä (feature)	Kuvaus
Kynnys (threshold) ja kattavuus (coverage)	Mitä luonnonarvoja voidaan ja mitä ei voida kompensoida Mitkä biodiversiteetin tekijät kompensoitava (habitaatti, laji, ekosysteemipalvelu) Mitkä ympäristönkäyttösektorit ovat velvollisia kompensoimaan (kaivos, energian tuotanto, maankäyttö, maatalous)
Vastaavuus (equivalence)	Kompensoiva paikan on vastattava hankkeen sijoituspaikalla heikennettäviä biodiversiteettiarvoja
Lisäisyys (additionality)	Kompensaation on tuotettava uutta lisäarvoa olemassa olevalle biodiversiteetille
Pysyvyys (permanence)	Kompensaation on tuotettava suojelutulosta (conservation outcome) vähintään yhtä kauan kuin biodiversiteettimenetykset jatkuvat hankkeen sijaintipaikalla; Keinoina maanhallinta (land tenure), taloudellinen varmistus ja taloudelliset kannustimet luontoarvojen tuottamiseen
Valvonta (monitoring), raportointi (reporting) ja varmennus (verification)	Kompensaation tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi on noudatettava tieteilisest uskottavaa metodologiaa, johon sisältyvät valvontakäynnit, läpinäkyvä raportointi ja ulkopuolinen valvonta
Toteutuskustannukset (transaction costs)	Ajallisten ja hallinnollisten toteutuskustannusten (kompensaation tunnistaminen, toteuttaminen ja varmistaminen; lupamenettely; valvonnan ja varmennuksen toteuttaminen) alentaminen parantaa kompensatioiden tehokkuutta
Noudattaminen (compliance) ja täytäntöönpano (enforcement)	Kompensaation toteuttaminen on varmistettava asianmukaisilla ja suojelutavoitteiden saavuttamiseen kannustavilla keinoilla

Tämän raportin ohjauskeinotarkastelun tarkoituksiin yllä esitetyt tekijät on osin yhdistetty ja osin luokiteltu uudelleen hankkeessa toteutetun kansainvälisen vertailun annin perusteella (Taulukko 5 alla), jotta kaikki yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeiset ratkaisut ja valinnat tulevat käsitellyiksi.

Taulukko 5. Keskeiset ratkaisut ekologisen kompensaaion käyttöönotossa.

Tekijä	Valinnat	
Tavoite	Kokonaisheikentymättömyys noudattaen mitigaatiohierarkiaa	
	Soveltamisala	Natura 2000 / EU:n suojelamat arvot / uhanalaiset / lailla suojellut / yleiset luontoarvot / ekosysteemipalvelut Toleranssi ja kompensoitava haitta Kompensoinnin ulkopuolelle rajattavat arvot
Ekologinen vaikuttavuus	Luontoarvovastaavuus	Lisäisyys Sama / parempi 1:1 / enemmän Luontotyyppitaso / lajikohtainen
	Ajallinen	Etukäteinen / Jälkikäteinen (diskonttaus) Pysyvyys
	Alueellinen	Sama pinta-ala / arvo-vastaavuus Etäisyys heikennyksestä
Puitteet	Velvoittava / Vapaaehtoinen	
	Lainsäädäntö	(Ei säädetty – vapaaehtoinen) / Velvoite korvata / Oikeussuhteiden järjestäminen
	Päätöksenteon integrointi	Haittojen arviointi / YVA Mitigaatiohierarkian toteutuminen Lupaehdot
	Mittaaminen	Hankekohtainen / Yhteismitallinen pisteytys
Toteutuksen tehokkuus	Arvojen tuottaja	Hankevastaava / Viranomaisen / muu toimija kompensatiomaksulla / Luontoarvojen tuottaja
	Korvaavien arvojen alue	Maanhankinta 1:1 / Yhdistetty alue (pooling) / Luontoarvojen tuottajan kiinteistö
	Tukimekanismi	Ei mitään / Välittäjä / Rahasto / Markkina
Valvonta	Hankkeen toteuttaja	Ympäristönkäyttölupa / Poikkeuslupa suojelusta
	Kompensaatiomaksun saaja (lupavelvollisen vastuuvapaus)	
	Luontoarvojen tuottaja (lupavelvollisen vastuuvapaus)	
Varmistus	Hallintopakko	
	Sanktiointi	
	Taloudelliset vakuudet	Vakuusmaksu / Korvauksen talletus
	Suojeluratkaisu	

Nämä tekijät ovat vuorovaikutteisia siten, että tietyt valinnat ovat toisiinsa liittyviä ja lainsäädännöllä – silloin kuin sitä päätetään käyttää – luodaan raamit kunkin valinnan tueksi.

Seuraavissa luvussa käsitellään yllä esitettyjä tekijöitä aloittaen tavoitteesta ja ekologisesta vaikuttavuudesta. Ensin tarkastellaan kaikelle ekologiselle kompensaatiolle yhteistä tavoitetta eli kokonaisheikentämättömyyttä ja ekologisen kompensaation paikkaa mitigatiohierarkiassa. Valinnanvaraista tavoitteen toteutumisen kannalta on, mihin luonnonarvoihin ekologista kompensaatiota sovelletaan. Ekologiseen vaikuttavuuteen liittyvät tekijät ratkaisevat, voidaanko ekologisella kompensaatiolla saavuttaa sille asetettu tavoite. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan ekologisen kompensaation ohjauskeinolliseen toimivuuteen liittyviä keskeisiä ratkaisuja ulkomailta saatujen esimerkkien ja kokemusten kautta. Tarkastelussa ovat erilaiset lainsäädännölliset valinnat, jotka puolestaan ratkaisevat toteutuksen taloudellisen tehokkuuden ja valvonnan kohteen. Varmistusmenetelmät puolestaan liittyvät siihen, millä tavoin voidaan varmistaa, että ekologisen kompensaation toteuttamista vastuussa oleva taho myös sen toteuttaa.

## 2.3. Ekologisen kompensaation tavoite

### Lähtökohtainen periaate

Ekologinen kompensaatio -käsitettä on Suomessa käytetty tarkoittamaan englanninkielisiä käsitteitä ”ecological compensation” ja ”offsetting”.<sup>55</sup> Jäljempänä todettavalla tavalla oikeuskirjallisuudessa siitä käytetään myös käsitettä ”korvaavat toimet”.<sup>56</sup> Suomenkielisessä ympäristötieteellisessä kirjallisuudessa ekologinen kompensaatio -käsitteelle ei ole vaihtoehtoisia termejä ja tässä jaksossa pidättäydytään siinä.<sup>57</sup>

Seuraavassa tarkastelussa ekologisen kompensaation määrittelyn lähtökohtana ovat edellä mainituissa OECD:lle, EU:n komissiolle sekä Pohjoismaiden neuvostolle laadituissa raporteissa otetut kannanotot ja akateeminen kirjallisuus.

Määritelmällisesti ekologinen kompensaatio on ympäristöön kohdistuvia tasapainottavia toimenpiteitä, eräänlaista vaihtokauppaa.<sup>58</sup> Kompensaatiotoimenpiteet toteutetaan ympäristölle aiheutettavien haitallisten vaikutusten vastapainoksi ja niillä palautetaan ympäristöhyvät samalle tasolle, jolla ne olisivat olleet ilman haittaa aiheuttavien toimenpiteiden suorittamista. Tavoitteena on *ei nettomenetystä, ei nettohävikkiä* (no net loss, NNL) eli *kokonaisheikentymättömyys*.<sup>59</sup> Kompensaatiotoimilla aikaansaatavat ympäristöhyvät korvaavat ne arvot tai edut, joita heikennetään tai jotka hävitetään siten, että hankkeesta ei aiheudu ympäristöllistä nettomenetystä tai hankkeesta huolimatta syntyy ympäristöllistä nettohyötyä.<sup>60</sup>

Lainsäädäntöön perustuvien ekologisen kompensaation järjestelmien perustana on säännöksillä asetettu rajoitus, jolla määritetään kompensaatiotoimilla ylläpidettävä ekologinen minimitaso.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Suvantola 2005, Suvantola 2008.

<sup>56</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 98; Leino 2015 s. 10 av. 5 ja s. 31; Similä ym. 2017.

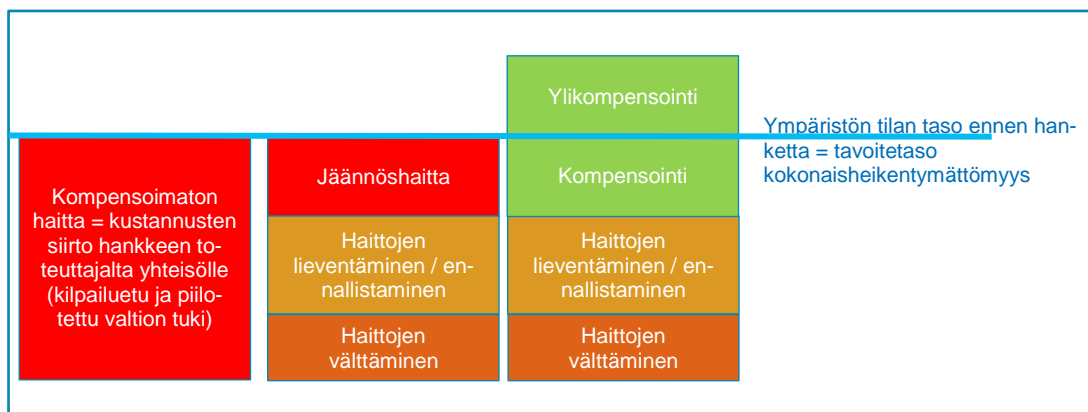
<sup>57</sup> Kiivilä ym. 2014, Moilanen – Kotiaho 2017.

<sup>58</sup> Suvantola 2005 s. 40 lähteineen; Ketola ym 2009 s. 12.

<sup>59</sup> Kostamo ym. 2018 s. 12.

<sup>60</sup> Ketola ym 2009 s. 12 viitteineen.

<sup>61</sup> Suvantola 2005 s. 40.



Kuva 1. Ekologisen kompensaation rooli mitigaatiohierarkiassa.

Hankkeen toteuttamassa delfoi-tutkimuksessa selvitettiin ekologisen kompensaation käytönoton hyväksyttävyyttä Suomessa. Panelisteista enemmistö (4 aina ja 17 joissain tilanteissa/29 vastaajaa) piti periaatteellisesti hyväksyttävänä ympäristön ja luonnonarvojen heikentämisen sallimista, jos aiheutuvat haitat korvataan sellaisenaan eli samanlaisilla arvoilla (ei rahallisesti). Seitsemän vastaajaa piti sitä hyväksyttävänä vain poikkeuksellisesti, eikä kukaan vastaaja katsonut sitä kokonaan poissuljetuksi.

Vielä yksimielisempiä asiantuntijat olivat siitä, että kustannusvastuu kompensaatiotoimista kuuluu kokonaisuudessaan hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle (21 aina ja 7 joissain tilanteissa / 29 vastaajaa) eli että järjestelmässä todella toteutuu saastuttaja maksaa -periaate.

Asiantuntijat ottivat kantaa myös ekologiseen kompensaatioon liitettyihin uhkakuvii<sup>62</sup> ja kirjallisuudessa tunnistettuihin mahdollisuuksiin ja niiden toteutumisen todennäköisyyteen ja riskin tai mahdollisuuden merkittävyyteen. Vaikka näkemysten ääripäät olivat polarisoituneita, keskimäärin näkemykset ekologisen kompensaation mahdollisuuksista olivat positiiviset. Sillä keskimäärin olevan mahdollisuus tuottaa kolminkertaiset hyödyt eli turvata luonnonarvojen suojelutasoa, säästää yritysten kustannuksia ja nopeuttaa suunnitteluprosessia ja tätä mahdollisuutta pidettiin merkitykseltään keskimäärin kohtalaisena. Sillä katsottiin olevan myös kohtalainen mahdollisuus selkeyttää velvollisuutta arvioida ja mitata hankkeiden haittavaikutuksia. Osa piti tätä jopa suurena (5). Keskimäärin samanlaiseksi kuitenkin asiantuntijat arvioivat riskin, että haittoja ei arvioida oikein hankkeen toteuttamispaineen vuoksi. Tämän osalta asiantuntijat nostivat vastauksissaan esiin ohjeistuksen tärkeyden, mutta myös riittävät viranomaisresurssit:

"Arvojen mittaaminen ohjeistettava valtakunnallisesti hyvin, jolloin viranhaltijoillakin on selvät menettelytavat. Arvojen merkittävyyden vaikutus kompensaatiovelvoitteeseen oleva lainsäädännössä selvä. Myös viranomaisten resurssi- ja osaamiskysymys, painostettava tähän."

"Oikein suunnitellulla lainsäädännöllä estettävissä. Toisaalta elämme ajassa, jolloin ympäristöhallintoa puretaan ja ympäristöarvojen puolustamista yritetään estää norminpurkamisen nimissä."

Väitetä "Hyvin suunniteltu ekologisen kompensaation järjestelmä voi toteuttaa osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelua" pidettiin keskimäärin vähintään kohtalaisena sekä

<sup>62</sup> Sullivan – Hannis 2015.

merkittävyydeltään että todennäköisyydeltään, kuusi vastaajaa jopa suurena. Vain yksittäiset vastaajat olivat tämän suhteen skeptisiä. Sanallisissa vastauksissa asiantuntijat korostivat järjestelmän hyvää suunnittelua edellytyksenä sen toimivuudelle:

”Edellyttää todellakin, että on hyvin suunniteltu ja myös valvottu ja seurattu; esimerkit maailmalta eivät kovin rohkaisevia.”

”Kompensaatiojärjestelmä voi toimiessaan olla oiva mahdollisuus monimuotoisuuden säilyttämiselle.”

Sekä todennäköisyydeltään että merkittävyydeltään kohtalaisena pidettiin ekologisen kompensaation mahdollisuutta lisätä maanomistajien maankäytön vaihtoehtoja siten, että luonnonarvoja tuotetaan taloudellisena toimintana. Tämänkään mahdollisuuden osalta ei ollut skeptisiä näkemyksiä.

Samalla kuitenkin ulkomaillakin tunnistettu huoli, että ekologisella kompensaatiolla myydään oikeus hävittää luonnonarvoja, oli myös suomalaisten asiantuntijoiden mielestä keskimäärin mahdollinen ja merkittävyydeltään huomioitava, lähes kohtalainen. Sanallisissa vastauksissa tunnistettiin riskien lisäksi sitä pienentävät näkökohdat:

”Kaikella on nykymaailmassa hinta, pitipä siitä tai ei. On tietysti olemassa riski, että luotaisiin järjestelmä, joka riittävän varoissaan olevalle hankkeelle takaisi mahdollisuuden lähes kaikkeen, mutta läpinäkyvällä menettelyllä riskiä voidaan merkittävästi pienentää. Sosiaalista toimilupaa ei rahalla kuitenkaan voi ostaa ja ryvettyneen maineen kompensaatio jälkikäteen on huomattavasti paljon kalliimpaa ja työläämpää kuin hyvä etukäteissuunnittelu.”

Samantasoisena pidettiin riskiä siitä, että ekologinen kompensaatio ei tuota haittoja vastaavia hyötyjä luonnossa, vaan rakentamistoiminta johtaa lisääntyvään luonnon monimuotoisuuden katoon. Tämän riskin suureksi arvioinut lausui:

”Tämä riippuu täysin siitä, miten esim. arvottamisessa, yhteismitallistamisessa ja käytännön toteutuksessa onnistutaan. Mikään ei ole niin varmaa kuin muutos ja epävarmuus.”

Asiantuntijavastausten perusteella suomalaisten alan toimijoiden odotukset ja huolenaiheet ekologisen kompensaation osalta ovat samansuuntaiset kuin mitä muissa maissa ja kirjallisuudessa on esitetty. Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulma on erittäin tärkeä, sillä esimerkiksi Iso-Britanniassa järjestelmää kohtaan tunnettu epäluottamus ja sen taustalla oleva perustavanlaatuinen arvomaailman ristiriita on toistaiseksi hidastanut kompensaatiojärjestelmän käyttöönottoa.<sup>63</sup>

#### Suositus 1

Asiantuntijakonsultaatiossa saaduista vastauksista ilmi käyvät huolenaiheet on otettava vakavasti ja ekologisen kompensaation ohjausjärjestelmän hyvä suunnittelu ja luotettava täytäntöönpano on varmistettava.

<sup>63</sup> Bull – Brownlie 2017 s. 56; Moilanen – Kotiaho 2017 s. 21.



## Ekologisen kompensaation paikka mitigaatioshierarkiassa

Ekologinen kompensaatio liittyy aivan keskeisesti mitigaatioshierarkiaan<sup>64</sup> (ks. Kuva 2). Varovaisuusperiaatteen (*precautionary principle*) mukaan ensisijaista on välttää paikan päällä (*in situ*) haittoja ja toisaalta erehtyä varmuuden suuntaan, kun tietämyksemme biodiversiteetin ja ekosysteemipalveluiden monimutkaisista suhteista on rajallinen.<sup>65</sup> Luonnonarvojen kompensaatio on aina epätäydellistä, koska tuhottua luonnonarvoa ei enää ole olemassa.<sup>66</sup>

Mitigaatioshierarkian toteutumiseksi on keskeistä selkeästi erottaa kompensaatio haittojen välttämisestä, lieventämisestä ja ympäristön tilan ennallistamisesta, vaikka tämä rajanveto ei ole täysin yksiselitteistä.<sup>67</sup>

**Haittojen välttäminen** liittyy sijoituspaikan valintaan, sen alueelliseen määrittelyyn sekä toteutuksen muotoihin.<sup>68</sup> Käsitteellisesti mitigaatioshierarkian tarkoittamaa hankkeen haittojen välttämistä ei ole niin sanottu 0-vaihtoehto eli hankkeen toteutumatta jättäminen. *Ad absurdum* tällöin ensisijaisesti mitään suojeltuihin luonnonarvoihin haitallisesti vaikuttavia hankkeita ei tulisi toteuttaa lainkaan. Tämä vaihtoehto tulee kyseeseen vain, jos suojelussäännöksistä poikkeusta hankkeeseen ei voida myöntää.

**Lieventäminen** pyrkii vähentämään aiheutuvaa haittaa ennalta tai sen aikana. Se tapahtuu osana hankkeen tai suunnitelman toteutusta joko hankkeen toteutuspaikalla tai sen ulkopuolella. Haittojen lieventämistoimenpiteet liittyvät välittömästi paikkaan vähintään vaikutusiltaan, toimintaan ja sen toteuttamistapaan. Liikennehankkeiden haittoja voidaan lieventää teiden melusteilla, vihersilloilla, yli- ja alikulkukäytävillä tai ajoittamalla rakentamistoiminta linnuston pesimäajan ulkopuolelle,<sup>69</sup> tai siirtämällä uhanalaisen lajin yksilöt tilapäisesti suojaan hankkeen rakennusaikana ja palauttamalla ne sen jälkeen alkuperäiseen paikkaan. Lieventämistoimista huolimatta luonnonarvot jäävät heikentyneeseen tilaan.<sup>70</sup> Joissain tilanteissa lieventävillä toimenpiteillä voidaan välttää poikkeamisen hakeminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Esimerkiksi Natura 2000 -verkoston suojelussäännöksistä ei tarvitse hakea poikkeusta, jos haittojen lieventämistoimenpiteiden vuoksi hanke ei aiheuta merkittävää heikennystä suojeltaville luontoarvoille.

**Ennallistaminen** suoritetaan aina muutetussa paikassa jälkikäteen. Se poikkeaa ajallisesti sekä lieventämistoimista että pääsääntöisesti kompensaatiostakin. Luvanvaraisesti suoritettun toiminnan jälkeen ennallistamista on esimerkiksi maa-ainesten ottamisen, kaivostoiminnan tai turpeenoton päättyessä suoritettava maisemointi, tienrakennuksen jälkeen suoritettava maisemointi ja metsänhakkuun jälkeen metsänuudistus.<sup>71</sup>

**Kompensaatio** on suunniteltu toimenpide, jonka ansiosta toiminnasta aiheutuvat todellisuudessa aiheutuvat haitat korvataan siten, että ympäristön tila on yhtä hyvä kuin ennen toimenpiteen suorittamista. Kompensaatiotoimenpiteet toteutetaan pääsääntöisesti muualla kuin haitallisten vaikutusten ilmenemispaikalla, ns. toisaalla. Täysin poissuljettua ei ole, että kompensaatiotoimenpiteet toteutetaan haittojen aiheutumispaikalla. Kun lieventämistoimia-

<sup>64</sup> Suomessa käytetään myös käsitettä lieventämishierarkia, mutta tässä selvityksessä pidättäydytään mitigaatioshierarkian käsitteessä, koska tärkein hierarkian porras on ensimmäinen porras eli haittojen välttäminen, ei vasta toisena tuleva lieventäminen.

<sup>65</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 246; OECD 2016 s. 44.

<sup>66</sup> Suvantola 2005 s. 42.

<sup>67</sup> Leino 2015 s. 13; Bigard ym. 2017 s. 43.

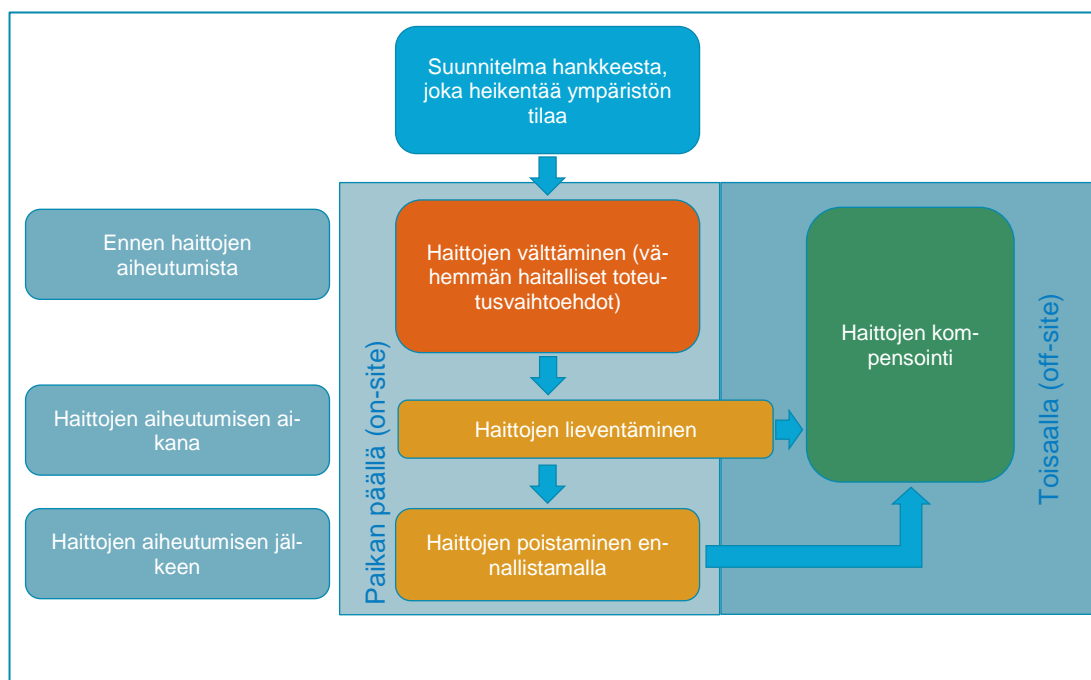
<sup>68</sup> Bigard ym. 2017 s. 43.

<sup>69</sup> Ketola ym. 2009 s. 12 viitteineen.

<sup>70</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 17.

<sup>71</sup> Ketola ym. 2009 s. 13 viitteineen.

kin voidaan toteuttaa varsinaisen hankkeen toteutuspaikan ulkopuolisin toimenpitein (esimerkiksi päästöjen talteenotto), rajanveto lieventämistoimien ja kompensatiotoimien välillä voi olla hyvin vaikeaa, jossain tilanteissa lähes mahdotonta. Kompensaation rooli viimesijaisena mitigaatiohierarkian portaana on tämän selvityksen yhteydessä läpikäydyssä kirjallisuudessa yksimielisesti tunnustettu täysin poikkeuksettomasti. Ensisijainen tavoite on aina haittojen aiheutumisen välttäminen. Jos tämä ei ole mahdollista, seuraavana vaiheena on käytettävä haitallisia vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä. Kolmantena vaiheena on ennallistaa hankkeesta väistämättä aiheutuneita haittoja hankkeen aktiivivaiheen jälkeen. Tämä tulee kyseeseen vain lyhytaikaisten hankkeiden osalta. Ekologinen kompensatio tulee kyseeseen vasta viimesijaisena vaihtoehtona ja silloinkin ainoastaan korvaamaan ns. jäännöshaittoja, joita aiheutuu, kun ensisijaiset ratkaisut on toteutettu eli vältettävissä olevat biodiversiteettiheikennykset on vältetty, välttämättömien haittojen määrää on vähennetty ja jäännöshaittaa on paikan päällä hankkeen valmistuttua korjattu.<sup>72</sup>



Kuva 2. Ekologisen kompensaaation viimesijaisuus sekä ajallinen ja paikallinen sijoittuminen haittojen välttämisen, lieventämisen sekä mahdollisen ennallistamalla poistamisen jälkeen.

Käytännössä mitigaatiohierarkia toteutuu hallinnollisessa päätösmenettelyssä, jossa kunkin joustavasti määritellyn vaiheen (välttäminen, vähentäminen, korjaaminen, kompensatio) noudattamisen riittävyttä arvioidaan suhteessa *lähtötilatasoon* (*baseline scenario*) ja säännöksiin tai hallinnollisiin ohjeistuksiin täsmennettyihin kriteereihin.<sup>73</sup> Nämä lainsäädännössä tai ohjeistuksissa määritellyt kriteerit sisältävät usein hierarkian noudattamisessa huomioitavina seikkoina kustannusvaikutukset, käytettävissä olevan teknologian<sup>74</sup> ja taloudelliset ja sosiaaliset tekijät.<sup>75</sup>

Mitigaatiohierarkian kolmen ensimmäisen portaan käytännön soveltamiseen liittyvät edellä mainitun eri toimenpidetyypin selkeän erottamisen lisäksi seuraavat ongelmat, joista ensimmäinen koskee myös viimesijaista ekologista kompensatiota:

<sup>72</sup> Suvantola 2005 s. 42; Kniivilä ym. 2014 s. 25; OECD 2016 s. 44; Bigard ym 2017 s. 41.

<sup>73</sup> OECD 2016 s. 45.

<sup>74</sup> Wetland mitigation -ohjelma Yhdysvalloissa, OECD 2016 s. 45.

<sup>75</sup> OECD 2016 s. 45.

- 1) Miten lähtötilataso arvioidaan?
- 2) Miten varmistetaan läpinäkyvästi ja luotettavasti, että haittoja ei voida välttää,<sup>76</sup> tai että toimenpiteillä lievennetään maksimaalisesti aiheutuvia haittoja?
- 3) Miten ratkaistaan tilanteet, joissa kompensatiotoimet ovat taloudellisesti edullisempia ja / tai ekologisesti vaikuttavampia kuin välttämis- tai lieventämistoimet?
- 4) Miten huomioidaan lieventämistoimien vaikuttavuuteen liittyvät epävarmuudet sekä
- 5) Miten varmistetaan välttämis- ja lieventämistoimien toteutuminen ja vaikuttavuus?

Edellä todetusti biodiversiteetille ja mahdollisesti ekosysteemipalveluille aiheutuvien haittojen kustannusvastuun sisällyttäminen hankkeen kustannuksiin kannustaa harkitsemaan vaihtoehtoisista sijoituspaikoista tai -tavoista kompensatiokustannukset huomioiden taloudellisesti kannattavinta. On kuitenkin täysin mahdollista ja jopa joissain tilanteissa todennäköistä, että kompensatiotoimet ovat kustannuksiltaan halvempi ratkaisu kuin haittavaikutusten välttäminen tai lieventäminen, jolloin hankkeen toteuttajalla on taloudellinen kannustin pyrkiä ensisijaisesti käyttämään kompensatiota ja ohittaa mitigaatioshierarkia.<sup>77</sup> Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään taloudellisista tekijöistä, vaan vaakakupeissa voivat yhtä lailla olla eri vaihtoehtojen ekologinen vaikuttavuus. Yksittäistapauksessa voi olla perustellumpaa valita luotettava ekologinen kompensatio kuin tehoton tai epävarma haittojen välttäminen tai lieventäminen.<sup>78</sup> Yhtenä esimerkkinä lieventämistoimenpiteiden ekologisesta epävarmuudesta on nostettu vihersiltojen toimimattomuus elinympäristöjen pirstoutumisen ehkäisemisessä. Kun lieventämistoimenpiteen vaikuttavuus ei ole varmaa, epävarmuus tulisi huomioida jäännöshaittaa määriteltäessä sitä lisäävänä tekijänä.<sup>79</sup>

Jos mitigaatioshierarkian määrittelyssä on joustoa, sitä toteutetaan pikemminkin iteroiden kuin porras portaalta.<sup>80</sup> Joustavuus kuitenkin johtaa keskeisimpään kompensatian yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen liittyvään huoleen, että mitigaatioshierarkiasta tingitään ja kompensatian perusteella sallitaan sellaisten biodiversiteettihaittojen aiheuttaminen, jotka olisivat vältettävissä tai lievennettävissä. Tällaisessa tilanteessa kompensointitoimilla voisi "ostaa luvan" hävittää luonnon monimuotoisuutta (*licence to trash*).<sup>81</sup>

Hankkeen kokoaman suomalaisten asiantuntijoiden paneelin jäsenistä huomattava osa oli valmis hyväksymään mitigaatioshierarkiasta poikkeamisen, mikäli haittojen välttämisen tai lieventämisen kustannukset olisivat suuremmat kuin kompensatian kustannukset. Heistä tällaisessa tilanteessa voitaisiin käyttää ekologista kompensatiota välttämisen ja/tai lieventämisen sijasta joissain tilanteissa (16/29 vastaajaa). Hieman pienempi osa katsoi sen mahdolliseksi vain poikkeuksellisesti ja vain yksi ei pitänyt sitä koskaan hyväksyttävänä. Sanallisissa vastauksissa tuotiin esiin, että järjestelmä ei saa olla liian kaavamainen, vaan sen on kyettävä ottamaan huomioon tapauskohtaiset erityispiirteet:

"Joskus poikkeustilanteissa näin voisi olla järkevää toimia: jos kyseessä on etenkin yleisen edun kannalta tärkeä hanke ja kyseessä on kohtuullisen yleinen luontoarvo ja kompensatiolla toisaalla voitaisiin saada merkittävämpää lisäarvoa. Tämä tulisi olla viranomaisen päätettävissä. On mahdotonta ennakoita kaikkia eteen tulevia tilanteita, joten joku jousto voisi olla, mutta rima korkealla."

<sup>76</sup> McKenney ym. 2010 s. 167; Tucker ym. 2014 s. 108.

<sup>77</sup> Tucker ym. 2014 s. 107.

<sup>78</sup> Tucker ym. 2014 s. 106.

<sup>79</sup> Tucker ym. 2014 s. 108 viitteineen.

<sup>80</sup> Tucker ym. 2014 s. 106.

<sup>81</sup> McKenney ym. 2010 s. 173.

## Soveltamisen piiriin valittavat ympäristö- ja luonnonarvot

Ekologisen kompensaation keskeinen valinta on, mihin ympäristöhyviin kokonaisheikentämättömyyden vaatimus soveltuu.<sup>82</sup>

Suppeammasta laajempaan soveltamisalaan voivat sisältyä luonnon monimuotoisuuden jo suojellut arvot, uhanlaiset lajit ja luontotyytit niiden suojelustatuksesta riippumatta, välittömästi ihmisiä hyödyttävät edut kuten ympäristön viihtyisyys, puhtaus, terveellisyys ja turvallisuus, luonnonvarojen saatavuus, ammatinharjoittamisen (kalastus, poronhoito, maa- ja metsätalous, matkailu) tai virkistykseen (metsästys, kalastus, vapaa-aika) heikentymättömyys, toiminnanharjoittamisen edellytykset (päästömahdollisuudet), ja näihin liittyvät taloudelliset arvot ja laajimmillaan välillisesti ihmisiä hyödyttävät ekosysteemipalvelut kuten edellä mainittujen välittömien etujen edellyttämät vesistöjen ja ilman päästöjen neutralointipalvelut, pölytyspalvelut ja tulvasuojelu<sup>83</sup>. Biologiseen monimuotoisuuteen liittyvät hyödyt on tyypillisesti määritetty itseisarvoisesti luonnon arvoiksi, mutta ymmärrys ekosysteemipalveluista avaa näiden arvojen perustavanlaatuisen merkityksen myös kaikkien ihmisten etujen pohjana, lajien ja luontotyyppien tuottamina säätel- ja tukipalveluina. Luonnonvarojen, kuten kalakan-  
nan turvaamiseen liittyvät kompensaatiot turvaavat elinkeinojen harjoittajien, kuten kalastajien etuja samalla kun ne ylläpitävät lajiston säilymisedellytyksiä. Ekosysteemien säilymisen turvaaminen ylläpitää myös ihmisryhmien etuja, sillä ne tuottavat taloudellisesti erittäin merkittäviä etuja esimerkiksi suodattamalla pohjavettä, torjumalla tulvia ja tuholaisia.<sup>84</sup> Luontotyytit ja lajit ja ekosysteemipalvelut ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa, mutta eivät välttämättä aina yhteensopivia vaan joissain tilanteissa kilpailevat keskenään ja ekosysteemipalvelut ovat tyypillisestikin keskenään kilpailuasetelmassa toisiinsa nähden niistä hyötyvien ihmisryhmien keskenään ristiriitaisten tarpeiden tyydyttämisessä (esim. virkistys ja päästöjen eliminointi vesistössä).<sup>85</sup>

Velvoittavan sääntelyn osalta on ratkaistava, edellytetäänkö kompensaatiota vain lainsäädännöllä suojeltujen lajien – niiden elinympäristöjen – ja luontotyyppien heikentämisen yhteydessä vai laajemmin luonnon monimuotoisuuden ja sen toimintojen tai ekosysteemipalveluiden heikennysten osalta.<sup>86</sup> Tyypillisesti ekosysteemipalveluiden kompensaatiolla korvataan paikallisille intressinhaltijoille hankkeesta aiheutuvia menetyksiä kuten vedensaatavuuden vähenemistä.<sup>87</sup>

Hankkeessa toteutetussa asiantuntijakuulemisessa tiedusteltiin panelisteilta ekologista kompensaatiovelvoitteen tarpeellisuutta suhteessa luonnonsuojelulaissa ja vesilaissa säädetystä suojelusta poikettaessa. Vastanneista 2/3 katsoi, että luonnonsuojelulaista poikettaessa tulisi velvoittaa korvaamaan luonnonarvoille aiheutuva haitta (19/28), joko aina tai joissain tilanteissa. Vain yksi vastaaja oli sitä mieltä, että tähän ei tulisi koskaan velvoittaa. Vesilaista poikkeamisen osalta asiantuntijat katsoivat korvaamisvelvollisuuden välttämättömäksi vielä vahvemmin (21/29).

<sup>82</sup> Bull ym. 2013 s. 376–377.

<sup>83</sup> Ympäristöministeriö 2012 s. 54.

<sup>84</sup> Ketola ym. 2009 s. 14–15; OECD 2016 s. 90.

<sup>85</sup> Schulp ym. 2016 s. 152.

<sup>86</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 26.

<sup>87</sup> OECD 2016 s. 90.

Taulukko 6. Ekosysteempipalvelut ja niiden suhde yhtäältä suojeltuihin luonnonarvoihin ja toisaalta sosiaalisiin hyviin.

Suojellut luonnonarvot	Ekosysteempipalvelut	Sosiaaliset hyvät
Välitön hyöty ihmisille	Tuotanto: sato (vilja, puu), saalis (kala, riista) Säätely: tulvasuojelu, pohjaveden muodostus	Viihtyisyys (ääni- /visuaalinen maisema, virkistys) Turvallisuus ja terveys Kiinteistön arvo Ammatinharjoitus (kalastus, maanviljely, metsätalous, matkailu, porotalous ym.) Toiminnanharjoittajien "päästöoikeudet" Harrastustoiminta (kalastus, metsästys)
Välillinen hyöty ihmisille	Lajien säilyminen Luontotyyppien toiminnan säilyminen	Kulttuurihistoria Vastuu luonnosta, monimuotoisuudesta

Panelisteja pyydettiin määrittämään, miten soveltuva ja tärkeä kukin yksilöity ekosysteempipalvelu (ilmastonsäätely, viljelyn edellytykset eli pölytys ja tuholais säätely, tulvasuojelu, vesistö päästöjen neutralointi, päästöjen neutralointi tuotantotarpeisiin, virkistys, kalasaalis ammatillinen / vapaa-ajan / matkailu, metsästyssaalis, poron laidunnuksen edellytykset, metsätalous, maisema-arvot, pintaveden laatu, pohjaveden laatu) olisi ekologisen kompensatiovelvoitteen kannalta. Vaikka panelistit katsoivat eri ekosysteempipalveluiden jossain määrin soveltuvan ekologiseen kompensatioon, sanallisissa vastauksissa lähes kaikki vastanneet kyseenalaistivat ekologisen kompensatian soveltamisen ekosysteempipalveluihin. Vastauksissa pidettiin tärkeänä keskittymistä luontotyypeihin ja lajeihin:

"Ekosysteempipalvelut ovat jo lähtökohtaisesti niin laaja ja monitahoinen systeemi, että niille aiheutunutta vahinkoa on erittäin vaikea kvantitatiivisesti (tai eri kvalitatiivisesti) arvioida. Tämä lähtökohtaisesti tekee vaadittavan kompensatian arvioimisen käytännössä mahdottomaksi. Näen, että kaikissa em luokissa kompensatio on tärkeää, mutta käytännössä sen toteuttaminen on hyvin vaikeaa..."

"Pitäytyisimme pelkästään ekologisessa kompensaatiossa: heikennettävien luontotyyppien ja lajiesiintymien korvaamiseen/ennallistamiseen vastaavalla."

"Äkkiseltään ajateltuna ekosysteempipalvelu tulisi pitää erillään ekologisesta kompensatiosta. Luonnonarvojen kompensointi on tärkeämpää."

"Varsin haastava kenttä ja vaikea hahmottaa, erillinen selvitys olisi paikallaan - hyvä kuitenkin, että pohditaan. Lienee kuitenkin vain osittain soveltuvaa kompensatioon, muutoin tulisi ongelmat ratkaista käytäntöjä ja lainsäädäntöä muutoin kehittämällä."

## Kynnykset – menetykset, jotka on kompensoitava ja arvot, joita ei voi kompensoida

Soveltamisen piiriin kuuluvien luonnonarvojen valinnan toinen näkökulma on kynnysten asettaminen.<sup>88</sup> Yhtäältä kyse on siitä, millaisia haittoja sallitaan ilman kompensatiota eli mikä on kompensatiovelvoitteen alaraja, eräänlainen heikennyksen toleranssi. Ylärajan kynnyksessä on kyse siitä, milloin kyseessä on niin merkittävä luonnonarvo, että sitä ei voi korvata – tai ottaa riskiä sen korvaamisen epäonnistumisesta. Tämän rajan asettaminen on yksi kompensatiojärjestelmän hyväksyttävyyden peruskysymys.<sup>89</sup>

Luontotyyppien kompensatioon soveltuvuutta koskevassa selvityksessä katsotaan, että ekologiseen kompensatioon eivät pääsääntöisesti sovellu hyvin harvinaiset ja uhanalaiset luontotyypit, ja niiden esiintymiä ei tulisi enää menettää. Osa näistä luontotyypeistä on sellaisia, että niiden parantaminen on mahdollista kuten rannikon dyynit, suoniityt, metsäluhdut, huurresammallahteiköt, savimaiden joet, lehtoniityt, kalkkikalliot, ultraemäksisellä pohjalla kasvavat metsät eli niiden parantamisella on mahdollista korvata vähemmän harvinaisia luontotyyppisiä (*parempaan vaihto, trading up*)<sup>90</sup>. Osa puolestaan on sellaisia, että niiden tilan parantamiseen ei ole menetelmiä tai menetelmien toimivuus on heikko eli niitä ei voida käyttää edes parempaan vaihdossa. Tällaisia ovat esimerkiksi meriajokasyhteisöt, rotkot ja luolat, lumenviipymät ja -pysymät.<sup>91</sup>

Alarajan asettaminen on käsitteellisesti määriteltävää ja siksi vaikeaa.<sup>92</sup> Valintana on, veloitetaanko korvaamaan kaikki hankkeesta tietyille luontoarvoille aiheutuvat haitat vai rajoitetaanko kompensatiovelvoite tietyn suuruisiin haittoihin (esim. merkittävä).<sup>93</sup> Jonkinlaisen alarajan asettamista on kirjallisuudessa perusteltu sillä, että merkitykseltään vähäisten haittojen kompensatio olisi yleistavoitteen kannalta hyödytöntä, mutta työlästä ja kallista. Toisaalta liian korkea kynnys johtaa nettohävikkiin.<sup>94</sup>

Varovaisuusperiaatteen vuoksi useimmissa maissa on määritelty ne luonnonarvot, joita ei voida kompensatiotoiminnalla korvata eli joihin kohdistuvia heikennyksiä ei sallita.<sup>95</sup> Esimerkiksi Etelä-Afrikassa kompensatiota ei sallita sellaisten ihmistoiminnan vuoksi heikentyneiden ekosysteemien osalta, jotka ovat peruuttamattomassa vaarassa hävitä.<sup>96</sup> Ekologisen kompensatian ulkopuolelle rajaamisessa on kyseessä arvovalinta, joka tyypillisesti koskee esimerkiksi uhanalaisia lajeja tai muutoin erityisen merkittäviä arvoja kuten karismaattisia lajeja.<sup>97</sup>

<sup>88</sup> OECD 2016 s. 82.

<sup>89</sup> Bull ym. 2013 s. 373.

<sup>90</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 14.

<sup>91</sup> Raunio ym. 2018 s. 32–33.

<sup>92</sup> OECD 2016 s. 82.

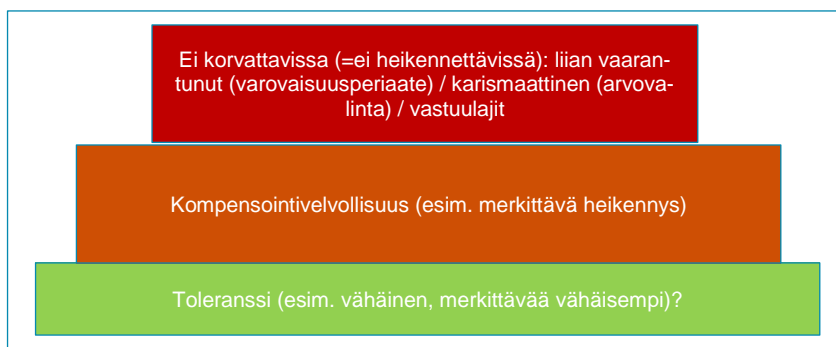
<sup>93</sup> Tucker ym. 2014 s. 220.

<sup>94</sup> Tucker ym. 2014 s. 220.

<sup>95</sup> OECD 2016 s. 84.

<sup>96</sup> Etelä-Afrikan Western Cape ei hyväksy kompensatioon ekosysteemejä, jotka "have undergone severe degradation of ecological structure, function or composition as a result of human intervention and are subject to an extremely high risk of irreversible transformation". Bull ym. 2013 s. 372–373.

<sup>97</sup> OECD 2016 s. 24; Bull ym. 2013 s. 373.



Kuva 3. Ekologisen kompensaation "kynnysarvot".

Hankkeen asiantuntijapaneelille tehdyssä kyselyssä kompensaatiovelvollisuuden alarajaa haettiin käsitteellisesti (kaikki haitta – vähäinen – merkityksellinen – merkittävä – suuri). Enemmistö katsoi, että toleranssi on vähemmän kuin merkittävä (24/26) ja keskimäärin kompensaatiovelvoite asetui heidän vastaustensa perustella vähäisen ja merkityksellisen haitan välille. Vastaajista vain kaksi katsoi, että sen tulisi olla vähintään merkittävä.

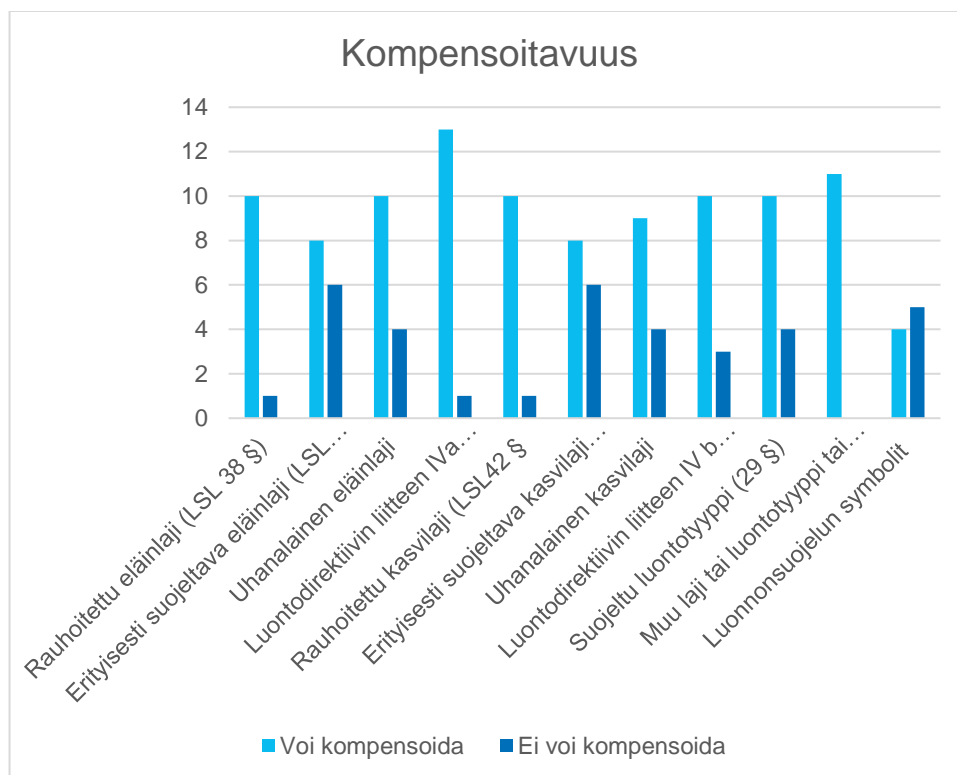
Panelisteilta kysyttiin myös, mitkä luonnonsuojelulailla suojellut luonnonarvot tai symbolilajit ovat niitä, joita ei voisi kompensoida. Mielipiteet jakautuivat, mutta erityisesti suojeltavat lajit ja suojellut luontotyytit esitettiin useimmin kompensaation ulkopuolelle rajattavina. Sanallisissa vastauksissa useampi nosti esiin, että uhanalaisia lajeja ei tulisi kompensoida, koska se ei ole mahdollista:

"Vaikea/mahdoton kompensoida: uhanalaiset lajit, joilla hyvin rajatut elinympäristöt, joita ei voida luoda uusia ainakaan kovin nopeasti (esim. lahojatkumoa vaativat aarniolajit). Lajeja voidaan teoriassa yrittää suojella ja lisätä ex-situ -suojeluna ja mutta se on kallista ja tuloksia on vielä vähän -yleisempää soveltuvuutta mahdotonta sanoa. Uhanalaiset, pienialaiset luontotyytit myös vaikeita, esim. kalkkipitoista maaperää ei saada lisää."

Erityisesti suojeltavat lajit ja pääosa suojelluista luontotyyteistä<sup>98</sup> ovat Suomessa häviämishuhan alaisia, joten panelistien rajanveto noudattaa varovaisuusperiaatetta. Rauhoitetut eläin- ja kasvilajit sekä luontodirektiivin eläinlajit nähtiin kompensaatioon soveltuviksi. Panelisteista eräät kuitenkin katsoivat, että kaikki luonnonsuojelulaissa suojellut arvot tulisi korvata, jos suojelusta myönnetään poikkeus:

"Nykyinsäädännön mukaan kaikkeen voi saada poikkeuksen. Sen mihin voidaan saada poikkeus, tulisi voida myös kompensoida. Kysymys ei ole siitä mihin kaikkeen kompensaatiovelvoite voidaan liittää, vaan onko kompensaatio osa sallittavuus harvinaisuutta."

<sup>98</sup> Raunio ym. (2013 s. 54) mukaan tervaleppäkorvet, jalopuumetsiköistä kangasmetsät ja osa dyineistä on luokiteltu vain vaarantuneiksi (VU), muut ovat erittäin uhanalaisia ((EN) tai äärimmäisen uhanalaisia (CR).



Kuva 4. Delfoi-paneelin näkemykset kompensointoon soveltuvista luonnonarvoista.

Suomessa ei-kompensoitavien lajien ja luontotyyppien valinta on selkeintä perustaa uhanalaisluokitukseen, esimerkiksi rajaamalla ulkopuolelle äärimmäisen uhanalaiset lajit (CR) ja ekologiseen kompensointoon soveltumattomat luontotyypit, joita koskien juuri valmistuksesta selvityksestä saadaan hyvä, luonnontieteellinen käsitys<sup>99</sup>.

## Suositus 2

Ensi vaiheessa ekologinen kompensatio kannattaa ottaa käyttöön määrättyjen luontotyyppien ja lajien turvaamisessa, esimerkiksi uhanalaisten lajien (VU, EN) ja samantasoisesti luokiteltujen luontotyyppien osalta.

Korvattavuuden ulkopuolelle ja siten ehdottoman heikentämiskiellon piirin tulee rajata äärimmäisen uhanalaiset lajit (CR) ja luontotyypit, jotka eivät sovellu ekologiseen kompensointoon.

## 2.4. Ekologinen vaikuttavuus

### Kokonaisheikentymättömyys

Eri maissa käytössä olevien ekologisten kompensatiojärjestelmien eri tavoin lausuttu, mutta yhteinen tavoite on oleellisesti samansisältöinen: kokonaisheikentymättömyys (*no net loss*), joka tiivistyy siihen, että yhdessä paikassa tuotettavat suojeluhyödyt täysin korvaavat toisaalla aiheutettavat haitat.<sup>100</sup> Asiallisesti tavoite rinnastuu päästökauppajärjestelmissä

<sup>99</sup> Raunio ym. 2018.

<sup>100</sup> Maron et al. 2015 s. 504; OECD 2016 s. 40.



asetettuun päästökattoon, sillä järjestelmät asettavat kvantitatiivisen rajan biodiversiteetin heikentämiselle.<sup>101</sup>

Neuvoston vuonna 2011 hyväksymä alustava määritelmä ”ei nettohävikkiä” -käsitteelle on hyvin ylimalkainen:

'that conservation/biodiversity losses in one geographically or otherwise defined area are balanced by a gain elsewhere provided that this principle does not entail any impairment of existing biodiversity as protected by EU nature legislation'.

BBOP:n määritelmässä puolestaan yhdistyvät ekologisten kompensatioiden viimesijaisuus mitigaatiohierarkiassa ja vaikutusten mitattavuus:

'measurable conservation outcomes resulting from actions designed to compensate for significant residual adverse biodiversity impacts arising from project development after appropriate prevention and mitigation measures have been taken'.<sup>102</sup>

Kokonaisheikentämättömyyden näennäisen selvä lähtökohta avaa ainakin kuusi jatkokysymystä:

- 1) mihin tasoon lopputulosta verrataan eli huomioidaanko vallitseva taustakehitys kuten luontotyyppin heikentyminen hankkeesta huolimatta<sup>103</sup>
- 2) miten huomioidaan aikaviive haittojen aiheutumisen ja kompensatiolla tuotettujen hyötyjen välillä, josta väistämättä aiheutuu vähintään väliaikaista menetystä<sup>104</sup>,
- 3) millä yksiköillä menetykset ja tuotettavat hyödyt mitataan,<sup>105</sup> koska itsessään selvää on, että mikä tahansa hehtaari ei vastaa toisen hehtaarin luonnonarvoja,
- 4) miten huomioidaan epävarmuus siitä, että kompensatiotoimenpiteillä saavutetaan tavoitellut hyödyt,<sup>106</sup>
- 5) onko samaa korvattava samalla (*in kind, samanlaisena hyvitys*<sup>107</sup>) vai voidaananko korvata eri arvoilla, ja jos, vain arvokkaammilla (*trading up, parempaan vaihto*)<sup>108</sup> ja
- 6) onko kompensatiion lopputuloksen toteuduttava samalla maantieteellisesti määrittävällä alueella (valuma-alue) vai hyväksytäänkö sen ulkopuolella tapahtuva kompensatio.<sup>109</sup>

Jäljempänä näitä kaikkia kysymyksiä tarkastellaan kolmen näkökulman luontoarvojen vastaavuuden, ajallisen vaikuttavuuden ja spatiaalisen (tilallisen) korvaavuuden näkökulmista Moilasan ja Kotiahon katsauksen mukaisesti.<sup>110</sup>

<sup>101</sup> OECD 2016 s. 40.

<sup>102</sup> Schulp ym. 2016 s. 152 viitaten BBOP:n määritelmään vuodelta 2012.

<sup>103</sup> Maron et al. 2015 s. 504; Bull – Brownlie 2017 s. 56.

<sup>104</sup> Gardner et al 2013 s. 1260; Bull ym. 2013 s. 372, 376.

<sup>105</sup> Gardner et al 2013 s. 1260; Bull ym. 2013 s. 372.

<sup>106</sup> Bull ym. 2013 s. 372.

<sup>107</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 14.

<sup>108</sup> Bull ym. 2016 s. 1690; Moilanen – Kotiaho 2017 s. 14.

<sup>109</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 23.

<sup>110</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 22–34.

## Luontoarvojen vastaavuus

Toimenpiteet, joilla ekologinen kompensatio toteutetaan, määrittyvät tilannekohtaisesti soveltamisalaan kuuluvan ympäristöhyvän mukaan. Luontoon liittyvät toimenpiteet ovat tyypillisesti elinympäristön (ekosysteemin) ennallistamista ja sen toimivuuden palauttamista (esimerkiksi suo), uudelleen luomista (tulvakosteikko) tai joissain tapauksissa haitta-aineiden (esim. nitraatit, hiili) talteenottoa.<sup>111</sup> Korvaavien toimenpiteiden sisältöä käsitellään tässä raportissa vain yleistasolla, koska aiheesta on saatavilla laaja ekologinen kirjallisuus.<sup>112</sup>

Lähtökohtaisesti kun päästöjä otetaan talteen omasta päästölähteestä, kyse on lieventämisestä. Kompensaatioluonteista päästöjen talteenotto on silloin, kun ne ovat peräisin toisesta päästölähteestä. Tässä raportissa katsomme, että vesiympäristöympäristössä päästöjen talteenotto on luettavissa ekologiseksi kompensatioksi, koska vesiekosysteemin ominaispiirteistä johtuen vedenlaadulla on suora vaikutus elinympäristöjen tilaan ja lajeihin, sillä vesiekosysteemit ovat maaekosysteemeihin verrattuna kytkeytyneitä ja dynaamisia. Vesiekosysteemeissä ole vastaavia leviämiseiteitä kuin maaekosysteemeissä ja hydrologisesti esimerkiksi ravinteet kiertävät ja leviävät vesiekosysteemeissä paikasta toiseen.<sup>113</sup> Tämän seurauksena maa-alueilta tulevilla päästöillä on usein suuri merkitys. Hydrologisen kytkeytyneisyyden vuoksi eräät kompensatiotoimenpiteiden, kuten siirtoistutus, hyödyt jäävät vähäisiksi, sillä pääsääntöisesti lajit esiintyvät jo nykyisin niille otolliset olosuhteet tarjoavissa paikoissa.

Vesiekosysteemien dynaamisuus (voimakkaiden virtausten, jään ja tuulen muokkaus) sekä aiheuttaa haasteita,<sup>114</sup> mutta myös edistää toipumista esimerkiksi ruoppaamisen aiheuttamista häiriöistä.<sup>115</sup>

Hankkeen asiantuntijapaneelilta tiedusteltiin, mitkä heikennettävän alueen arvot on tunnistettava ja korvattava. Panelistit asettivat ensisijaisuusjärjestykseen luonnonarvopiirteet seuraavista vaihtoehdoista: suojellut lajit - suojellut luontotyypit - esiintymän laatu - kulttuuriset arvot – koskemattomuus - ekologiset toiminnot - yhteydet (liityntä) toisiin luonnonalueisiin - tuottamat ekosysteemipalvelut - ei suojellut luontoarvot.

Alla olevassa kuviossa on esitetty panelistien valinnat lisääntyvästi: tärkeimmäksi valittu piirre (1), kahdeksi tärkeimmäksi (2) ja kolmeksi (3) tärkeimmäksi valitut piirteet. Tärkeimpänä pidettiin ekologisia toimintoja, seuraavina olivat melko samalla tavalla arvotetut esiintymän laatu sekä suojellut lajit ja luontotyypit.

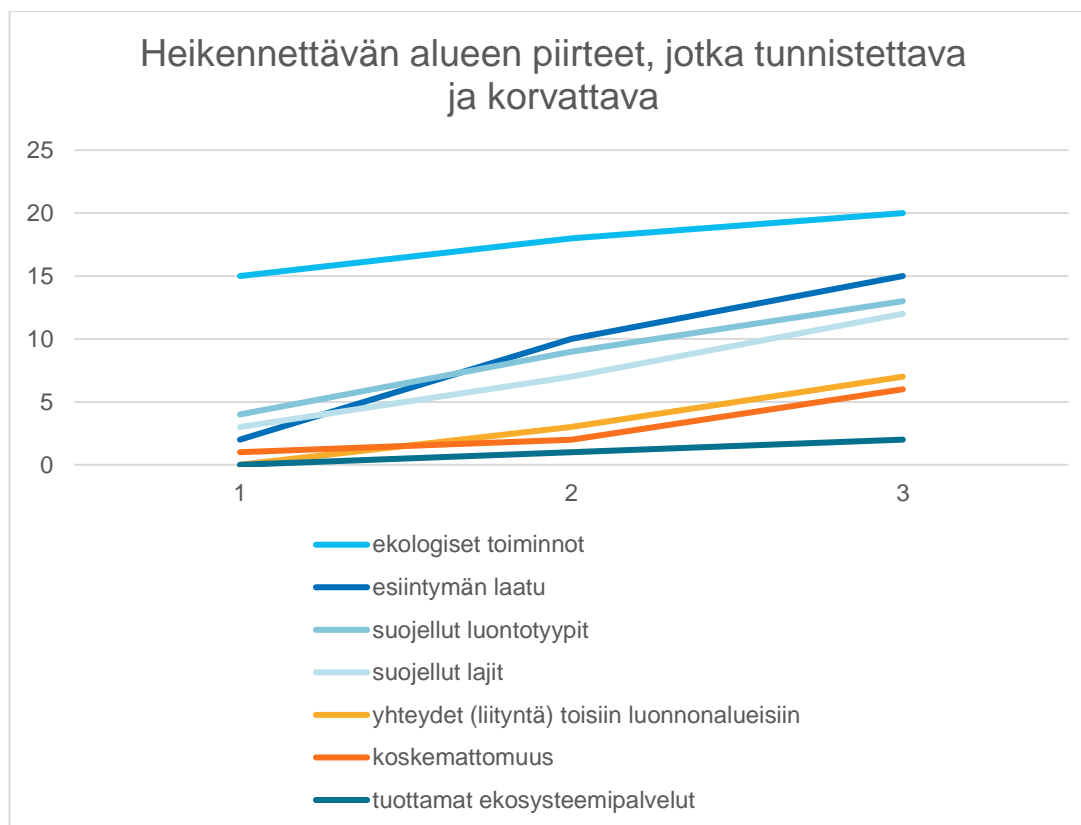
<sup>111</sup> Ketola ym. 2009 s. 13.

<sup>112</sup> Viimeisin Suomessa julkaistu koskee meri- ja rannikkoalueiden kompensatiotoimia. Ks. Kostamo ym. 2018.

<sup>113</sup> UNEP-WCMC 2016 s. 9.

<sup>114</sup> UNEP-WCMC 2016, s. 10.

<sup>115</sup> UNEP-WCMC 2016 s. 11.



Kuva 5. Delfoi-paneelin asiantuntijoiden näkemys niistä jollain hankkeella heikennettävän alueen piirteistä, jotka tulisi tunnistaa ja korvata.

Paneelilta tiedusteltiin vielä sen hyväksyttävyyttä, että kustannustehokkuuden vuoksi korvaavuutta arvioitaisiin luontotyyppitasolla. Jälleen enemmistö (20/26) piti tätä joko jossain tilanteissa tai aina hyväksyttävänä:

”Luontotyyppiajattelu on hyvä lähtökohta, sillä samaa luontotyyppiä sisältävät alueet samalla maantieteellisellä alueella mitä todennäköisimmin luo soveltuvat olosuhteet niille luontoarvoille, joita kompensoitavalla alueella on ja, joita pyritään korvaamaan.”

Osa vastaajista kuitenkin muistutti, että lajistoa ei voi täysin sivuuttaa:

Luontotyytit hyvä lähtökohta, mutta erityisiä lajiesiintymiä (esim. alueelta tunnetut punaisen kirjan lajit) ei voi täysin unohtaa.

Ekologisen kompensaation olennaisena piirteenä pidetty lisäisyys edellyttää, että kompensaatiolla tuotetaan olemassa olevia biodiversiteettiarvoja lisääviä luonnonarvoja, joita ei synnyisi ilman kompensaatiotoimenpiteitä.<sup>116</sup> Mitään sellaisia toimenpiteitä ei voida hyväksyä kompensaationa, joiden toteuttamiseen on muusta syystä velvollisuus, kuten esimerkiksi Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen hoitotoimenpiteet.<sup>117</sup> Kompensaatiotoimilla aikaansaavat hyödyt jäävät myös osittaisiksi, jos niissä keskitytään vain yksittäisiin lajeihin tai luonnontilaista elinympäristöä korvataan ennallistamalla pinta-alaltaan samankokoinen alue.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Tucker ym. 2014 s. 26. McKenney ym. 2010 s. 170, 174.

<sup>117</sup> Santos et al. 2015 s. 302; Moilanen – Kotiaho 2017 s. 17.

<sup>118</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 17.

Olemassa olevien luonnonarvojen suojelu ei tuota lisäarvoa, eikä siten pääsääntöisesti käy ekologisesta kompensaatiosta.<sup>119</sup> Poikkeuksena on esitetty tilanne, jossa suojelemalla voidaan estää jo uhkaava luonnonarvojen menetys (*suojelehyvyys*).<sup>120</sup> Tällaisen alueen suojelemisen hyväksyminen kompensaationa on ristiriitaista kahdesta syystä: ensinnä edellä todetusti oletetut heikentymiskehitykset voivat olla virheellisiä, ja toisaalta kompensointiin tarvittavan luonnonarvon heikentyminen periaatteellisesti edellyttäisi vuorostaan kompensaatiota.

Hankkeessa toteutetussa asiantuntijoiden kuulemisessa kaksi kolmasosaa (16/26) piti suojelukompensaatiota hyväksyttävänä tilanteessa, jossa heikennettäviä luonnonarvoja vastaa via arvoja sisältävään alueeseen jo kohdistuu sitä vaarantava rakentamistoimenpaine ja tämä korvaava alue suojeltaisiin. Sanallisissa vastauksissa myönteistikin suhtautuvat asiantuntijat kuitenkin poikkeuksetta korostivat, että menettämisen on oltava todellinen ja peräänkuuluttivat sen uskottavaa selvittämistä:

”Periaatteessa kyllä, mutta on vaikea määritellä, milloin kohde on vaarantunut. Riskinä on, että jo jollain tavalla (ainakin epävirallisesti) suojeltuja alueita ryhdyttäisiin käyttämään kompensaatioalueina, vaikka niihin ei kohdistuisi todellista vaaraa.”

Kompensaatiotoimenpiteiden lopputuloksen epävarmuus liittyy sekä ekologisiin seikkoihin (kuten luontainen kehitys, ennustamattomat tapahtumat, ilmastonmuutoksen vaikutus), mittaamiseen (esimerkiksi erheet aiheutuvien haittojen mittaamisessa, lajien yleisyyden arvioinnissa, uhanalaisuuden huomiomatta jättäminen) että kompensaation toteuttajan kykyyn toteuttaa toimenpiteet (osaaminen, tarvittavan olevan alueen saatavuus ja sopivuus).<sup>121</sup> Epävarmuutta hallitaan yleensä yksinkertaisesti edellyttämällä aiheutuvaa haittaa suurempaa korvaavuutta käyttäen kertoimia,<sup>122</sup> mikä on epätäydellisen tiedon vallitessa väistämättä mielivaltaista tai edellyttämällä suojelutalutuksia, jotka lähtökohtaisesti on toteutettu ennen kuin heikennyksiä aiheuttava hanke saa edetä.<sup>123</sup>

Luonnonarvojen menetyksen korvaaminen samalla (*samanlaisena hyvitys*) on periaatteessa mahdotonta, koska kahden paikan biodiversiteetti ei ole koskaan sama. Olennaista on, korvautuvatko menetettävät arvot ekologisesti vastaavilla, vai muilla arvoilla.<sup>124</sup> Kun menettävät arvot korvataan toisilla, periaatteessa pidetään mahdollisena hyväksyä arvokkaampien arvojen tuottaminen (*parempaan vaihto*) eli esimerkiksi ei-uhanalaisen elinympäristön korvaaminen uhanalaisella. Vaikka tällöin ekologinen lopputulema voi olla parempi, haitat ja hyödyt eivät kohtaa ja kompensaation yleistavoite voi hämärtyä.<sup>125</sup>

Hankkeessa kuulluista suomalaisista asiantuntijoista yli ¾ (23/29) piti hyväksyttävänä poikkeamista luontoarvon korvaamisesta samalla luonnonarvolla, jos yleisempi luontoarvo korvataan harvinaisemmalla tai arvokkaammalla (esimerkiksi uhanalaisen lajin esiintymän ”luomisella”). Sanallisissa vastauksissa kuitenkin korostettiin sitä, että tämän tulee olla poikkeus ja kriittisimmät muistuttivat, että tällainen voi johtaa ”vähemmän” uhanalaisen tilan heikkene-miseen:

<sup>119</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 17.

<sup>120</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 17 ja 41.

<sup>121</sup> Bull ym. 2013 s. 376.

<sup>122</sup> Bull – Brownlie 2017 s. 55.

<sup>123</sup> Bull ym. 2013 s. 372, 375–376.

<sup>124</sup> Bull ym. 2016 s. 1690, Moilanen – Kotiaho 2017 s. 36.

<sup>125</sup> Bull ym. 2016 s. 1690.

"Hieman yleisempikin luontoarvo voi jatkossa tulla uhanalaiseksi, jos se tulkitaan "turhaksi" ja korvataan jollakin toisella luontoarvolla. Vain "vähän" uhanalainen luontotyyppi voi olla keskeinen jonkun lajin säilymiselle, jolloin erilaisen biotoopin rakentaminen ei auta."

Paneelin asiantuntijat myös katsoivat pääasiassa, että luonnonarvojen korvaaminen määrällisesti yksi yhteen ei ole riittävää (18/26). Perusteeksi osa vastaajista esitti periaatteen, että kompensaation tulisi tuottaa lisäarvoa, mutta pääasiassa vastaajat korostivat epävarmuutta, joka liittyy luonnonarvojen tuottamiseen kompensaatiolla ja siksi katsoivat, että niitä tulee tuottaa enemmän kuin heikennetään, jotta päästään tavoiteltuun kokonaisheikentämättömyyden tavoitteeseen:

"Usein jo pelkästään riskien takia tarvitaan suurempaa kompensaatiota kuin yksi yhteen."

"Koska kompensaation toteutumisessa on paljon epävarmuuksia, ei 1:1 ole missään tapauksessa hyväksyttävää. Kerroin riippuu tilanteesta - kuinka paljon epävarmuuksia on jne. Mitä enemmän epävarmuuksia sen korkeampi pitäisi kertoimen olla."

Tavoitetasoon liittyy myös edellä todetusti kysymys taustakehityksen huomioimisesta: tuleeko tavoitella lähtötasona heikentämishetkeä vai onko riittävää tavoitella sellaista tasoa, johon vallitseva yleinen heikentymistrendi johtaa, jolloin vähäisempi kompensaatiolla saavutettava taso olisi riittävä.<sup>126</sup> Vaikka ekologisesti arvioiden lopputila olisi sama kuin jos hanketta ei olisi toteutettu, tämä voi ekologisen kompensaation ja yksittäisen hankkeen yleisen hyväksyttävyyden kannalta olla erittäin vaikeasti perusteltavissa.<sup>127</sup> Muun muassa Australiassa alkuperäiskasvillisuuden suojelussa kompensaatiovelvoitteiden taustakehityksenä on oletettu biodiversiteetin heikkenevän ja asetettu kompensaatiovelvoitteet sen mukaisesti. Seurauksena biodiversiteetin kato on tosiasiallisesti kiihtynyt taustakehitykseen verrattuna ja kompensaatiovelvoitteesta huolimatta ei-nettohävikkiä -tavoitetta ei ole saavutettu.<sup>128</sup>

Tämän osalta hankkeen asiantuntijapanelisteista noin 2/3 katsoi oikeaksi pidättäytyä heikentämishetken tasossa kompensaation tavoitteena. Sanallisissa vastauksissa tuotiin esiin taustakehityksen arvioinnin epävarmuus:

"Edellytettävä kompensaation taso on oltava kompensointihetken lähtötaso. Tulevan kehityksen arviointi liian epävarmaa."

Lopuksi on aiheellista todeta, että rahallinen suoritus liittyy vain poikkeuksellisesti ekologiseen kompensaatioon, koska rahasuoritus ei korvaa heikennettäviä ympäristöhyviä sellaiseen. Rahasuoritus on kompensaatiota vain, jos se suoritetaan hyvityksenä varsinaiset kompensaatiotoimenpiteet suorittavalle taholle, tai kompensaatiomaksuna, joka maksetaan rahastoon samassa tarkoituksessa.<sup>129</sup> Vaikka kalastolle ja kalastukselle aiheutuvien haittojen yhteydessä käytetään kompensaation käsitettä viitattaessa vesitalous- tai ympäristöluvanvaraisesta hankkeesta kalastolle aiheutuvan haitan korjaamiseen kalatalousvelvoitteen ja -maksun kautta, niissäkin on kyse on pikemminkin vahingonkorvauksesta rahalla tai luontaissuorituksen tyyppisesti, eivätkä kalataloudelliset kompensaatiot suoraan rinnastu ekolo-

<sup>126</sup> Maron et al. 2015 s. 510.

<sup>127</sup> Maron et al. 2015 s. 510.

<sup>128</sup> Sonter et al. 2017 s. 314, 318.

<sup>129</sup> Enetjärn 2015 s. 25.

gisiin kompensatioihin, koska niillä ei ole vaikutusta virtavesien elinympäristöjen säilymiseen.<sup>130</sup> Samoin taloudelliset järjestelyt, kuten luonnonarvotalletukset ja kauppatoiminta, eivät ole välttämätön osa ekologista kompensatiota, vaan teknisiä ja taloudellisia järjestelyitä, joilla käytännössä toteutetaan kompensatiotoimia. Niillä voidaan saavuttaa ekologisen kompensatian tavoitteet mahdollisesti yksittäisesti toteutettuihin kompensatiotoimiin verrattuna taloudellisesti tehokkaammin ja myös hyödyntää markkinamekanismeja ympäristön ja luonnon suojelemisessa<sup>131</sup>, mihin palataan jäljempänä.

## Ajallinen vaikuttavuus

Ajallisesti kompensatiotoimet tulisi toteuttaa viimeistään silloin, kun haittaa aiheuttavat toimenpiteet suoritetaan, koska muutoin ympäristön tila heikkenee ainakin väliaikaisesti.<sup>132</sup> Kompensatiotoimet tulisikin toteuttaa sitä etupainotteisemmin, mitä hitaammin ne vaikuttavat, jotta ympäristön tilan heikennys kestää mahdollisimman lyhyen aikaa<sup>133</sup>.

Aikaviiveen huomioon ottamiseksi myöhemmin toteutuva kompensatio mitoitetaan välittömästi toteutuvaa suuremmaksi käyttämällä kerrointa.<sup>134</sup> Moilanen ja Kotiaho käyttävät tästä käsitettä 'aikadiskonttaus', ja heidän mukaansa sitä tulisi rutiininomaisesti käyttää.<sup>135</sup>

Hankkeessa kuullut asiantuntijat katsoivat, että keskimäärin hankkeen toteutus voidaan sallia, kun kompensatiotoimenpiteet on aloitettu:

"Periaatteessa ideaalimaailmassa sitten, kun todennettu vaikuttavan. Käytännön elämässä mahdotonta. Hankkeet ja kompensatiot ovat erilaisia ja voi riippua kompensatian laadusta, mutta minimipääsääntönä, että hanke on luvitettu, kompensatioon on todennetusti sitouduttu ja siihen ovat tekniset ja taloudelliset valmiudet olemassa."

Osa (11/26) piti mahdollisena hankkeen sallimista, kun viranomainen on hyväksynyt kompensatiotoimenpiteet. Heistä osa nosti esiin laiminlyöntien sanktioinnin toteutumisen varmistamiseksi. Lisäksi viitattiin myös etupainotteisen kompensatian malliin:

Voitaisiinko kompensatiota joissain tapauksissa (esim. suht. yleisten luontotyyppien tapauksissa) nopeuttaa myös "kompensatioaluepankillä" ts. luontoarvoja tuotetaan suojelukohteiden ulkopuolella esim. ennallistamalla ja toimija ostaa valmiiksi ennallistettun alueen. Tämä voisi myös jossain määrin ohjata toimintaa vähemmän haastaville alueille.

Jatkokysymyksenä panelisteista tiedusteltiin, pitivätkö he tarpeellisenä hyvittää aikaviive haittojen aiheutumisen ja kompensatiolla tuotettujen luontohyötyjen välillä siten, että korvattavia luonnonarvoja on tuotettava enemmän kuin niitä heikennetään. Jälleen vastaukset olivat polarisoituneita, mutta kaksi kolmasosaa piti sitä tarpeellisenä. Sanalliset vastaukset olivat erisisältöisiä, mutta yksi vastaaja tunnisti tässä mallissa kannustimen:

"...Toisaalta jos viivästyisestä seuraisi jonkinlainen lisäys kompensatioon, se kannustaisi toimimaan ripeästi."

<sup>130</sup> Pappila 2017 s. 13.

<sup>131</sup> Suvantola 2005 s. 40.

<sup>132</sup> Ketola ym. 2009 s. 12 viitteineen,

<sup>133</sup> Ketola ym. 2009 s. 12 viitteineen,

<sup>134</sup> Gardner et al 2013 s. 1260; Bull ym. 2016 s. 1691–1692.

<sup>135</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 26–27.

Ajalliseen vaikuttavuuteen sisältyy myös kysymys tuotetun korvaavan arvon pysyvyydestä. Lähtökohtaisesti kompensatiolla tuotettavat hyödyt kestävät ajallisesti yhtä kauan kuin hankkeen aiheuttamat haitat. Yleensä se tarkoittaa, että niiden täytyy jatkua rajattomasti tulevaisuuteen.<sup>136</sup> Pysyvyyttä uhkaavat sekä luonnolliset muutokset kuten ilmastomuutos että ihmislähtöiset muutokset kuten tulevat hankkeet.

Panelistit ottivat kantaa siihen, tulisiko kompensatiolla tuotettavat luontohyödyt turvata pysyvästi oikeudellisesti sitovalla tavalla. Kaksi kolmasosaa oli tätä mieltä (17/26):

"Siis tarkoitetaanko sitä, että kompensatiokohde suojellaan pysyvästi vai sitä, että toimija on loputtomiin vastuussa kompensatiolla aikaansaaduista luontoarvoista? Edellinen on mahdollista ja suotavaa, jälkimmäinen ei. Toimijan vastuulla on tehdä sovitut toimet ja loppu jää luonnon haltuun. Luvituksessa määritellyt kompensatiokohteet olisi suojattava lailla (hävittämiskiellon/luonnonvarojen suojelualueen perustaminen), näiden purkaminen ja ottaminen muuhun käyttöön tulisi siten mahdolliseksi samoin kriteerein kuin nykyisten suojelualueidenkin."

Toisaalta muutama asiantuntija kyseenalaisti tarpeen säännellä ekologista kompensatiota lainsäädännöllä ja siksi ilmaisi vierastavansa myös pysyvää, lainsäädäntöön perustuvaa suojelua:

"Nimenomaan, itsekin vierastan sitä tähänkin kyselyyn sisäänkirjoitettua lähtökohtaa siitä, että asia pitäisi järjestää vain ja ainoastaan lainsäädännöllä. Muitakin mahdollisuuksia on ja niiden hyviä ja huonoja puolia tulisi pohtia aivan yhtä paljon."

Riippumatta siitä, perustuuko ekologinen kompensatio lainsäädännön velvoitteeseen vai vapaaehtoisuuteen, kompensatiolla tuotetut luonnonarvot voidaan suojella pysyvästi lainsäädäntöön perustuvasti.

## Tilallinen vaikuttavuus

Kompensaation tilallisessa sijoittumisessa (spatiaalisuus) aiheutuvien haittojen ja hyötyjen kohtaavuutta pyritään edistämään nyrkkisäännöin hankkeen toteutuspaikan ja kompensatiotoimenpiteiden välisestä enimmäisetäisyydestä tai edellyttämällä kompensatioiden toteuttamista samalla valuma-alueella, endeemisellä keskittymällä, kasvillisuustyyppillä tai heikennyksen kohteena olevista luonnonarvoista riippuvaisten ihmisten asuinalueella.<sup>137</sup> Periaatteessa biodiversiteetin tason kannalta maantieteellinen sijoittuminen saattaa olla joustavampaa, koska tarkastelutasona on suojelutason suotuisuus. Sen sijaan ekosysteemipalvelut ovat paikkasidonnaisempia, jotta niistä hyötyjät (esimerkiksi kalastajat) saavat edelleen samat hyödyt.<sup>138</sup>

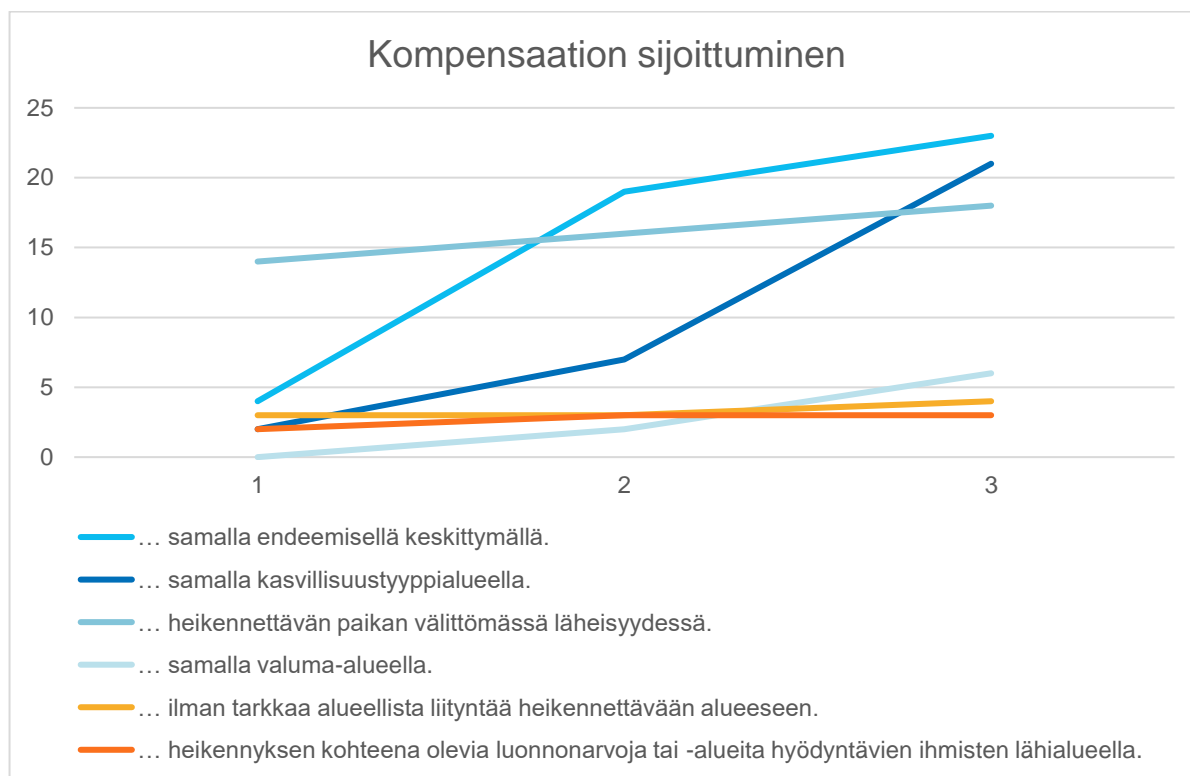
Hankkeen asiantuntijakuulemisessa panelistit saivat valita vaihtoehtoista sen, missä heidän nähdäkseen kompensatio on alueellisesti toteutettava. Vaihtoehtoina olivat: heikennettävän paikan välittömässä läheisyydessä - heikennyksen kohteena olevia luonnonarvoja tai -alueita hyödyntävien ihmisten lähialueella - samalla endeemisellä keskittymällä - samalla kasvillisuustyyppialueella - samalla valuma-alueella - ilman tarkkaa alueellista liityntää heikennettävään alueeseen.

<sup>136</sup> Gardner et al 2013 s. 1259; Bull ym. 2013 s. 372.

<sup>137</sup> Gardner et al 2013 s. 1262.

<sup>138</sup> Moilanen – Kotiaho 2017 s. 23.

Alla olevassa kuviossa on esitetty tärkein (1), kahdeksi tärkeimmäksi (2) ja kolmeksi (3) tärkeimmäksi valitut vaihtoehdot. Enemmistö piti selvänä ykkösvaihtoehtona heikennyksen välittömä läheisyyttä, mutta toinen ja kolmas vaihtoehto huomioiden sama endeeminen keskittymä nousi tärkeämmäksi.



Kuva 6. Delfoi-paneelin asiantuntijoiden näkemys siitä, mihin hankkeella heikennettyjen luonnonarvojen ekologinen kompensaation tulisi alueellisesti sijoittua.

Panelisteilta kysyttiin myös heidän näkemystään siitä, tulisi pienet kompensaatiot keskittää suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jotta voidaan paremmin varmistaa kompensaation onnistuminen. Asiantuntijat olivat lähes yksimielisesti jokseenkin tätä mieltä (22/25). Täysin samaa mieltäkin oleva kuitenkin muistutti, että jousto on aina tarpeen:

”Olisi hyvä, jos järjestelmä kannustaisi tällaiseen käytäntöön (esim. pankkien muodossa), mutta ehdoton sääntö tämä ei voi olla.”

Kysymys myös herätti innovaatioita, miten tämä voitaisiin toteuttaa käytännössä kompensaatioita etupainotteisesti toteuttaen:

”Tämä voisi mahdollistaa esimerkiksi yrityksille oman kompensaatiopankin, johon sijoitettaisiin etukäteen. Yritys olisi jo hankkinut käyttöönsä alueita, joilla toteuttaa etukäteen tulevien potentiaalisten hankkeidensa kompensaatioita. Tällaisia voisi olla myös yritysten yhteenliittyminä. Tämä myös nopeuttaisi projekteja, koska kompensaatio olisi toteutettu jo luvitusvaiheessa.”

Edellä jo viitattiin siihen, että spatiaalisesta yhteydestä tinkiminen voi johtaa kokonaisuutena tarkastellen maantieteelliseen jakaumaan, jossa biodiversiteettiarvoja siirretään pois rakennuspaineisilta alueilta vähemmän kysytyille alueille kuten maaseudulle.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> OECD 2016 s. 55–56.



Hankkeen asiantuntijoilta tiedusteltiin heidän näkemystään siitä, tulisiko huomioida ennakoitava maankäyttöpaine kompensointiin valittavissa alueissa. Kaksi kolmasosaa katsoi, että näitä alueita tulisi välttää (17/25). Sanallisissa vastauksissa todettiin mm. että tällaisen alueen käyttäminen kompensoimisessa olisi vain ongelman siirtämistä.

## 2.5. Vapaaehtoiset kompensatiot

### Vapaaehtoisuuden kannustimet

Ilman lainsäädännöllistä velvoitetta osa yrityksistä toteuttaa ekologisen kompensointin toimia yrityksen yhteiskuntavastuun, toiminnan hyväksyttävyyden<sup>140</sup> tai lainoittajan asettamien vaatimusten vuoksi.

Tyypillisesti vapaaehtoista kompensointia toteuttavat suuret, monikansalliset yritykset, joiden toiminnalla on toistuvia ja huomattavia ympäristövaikutuksia.<sup>141</sup> Esimerkiksi Rio Tinto tavoittelee biodiversiteettistrategiansa mukaan toiminnassaan *biodiversiteetin nettohyötyä* (net positive impact on biodiversity) ekologista kompensointia käyttäen.<sup>142</sup> Yritystoiminnassa näkyvimpiä ekologisen kompensointin edistäjiä on vuonna 2004 perustettu Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP),<sup>143</sup> johon Euroopan parlamentti viittasi vuonna 2012 antamassaan päätöslauselmassa. Nykyisellään siihen kuuluu yli 80 toimijaa, sekä henkilöitä että yrityksiä, järjestöjä ja hallitusten välisiä organisaatioita.

Tämän kehityskulku osoittaa tutkijoiden näkemyksen mukaan eettistä siirtymää ekologisten vaikutusten neutraalisuuteen (*ecological impact neutrality*) aiemmasta luonnon pääoman vapaasta kuluttamisesta taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Uuden eettisen toimintatavan mukaan luonnonvaroihin voidaan kajota vain, jos ne korvataan toiminnallisesti samanarvoisilla.<sup>144</sup>

Vapaaehtoisen kompensointitoiminnan osalta yhteiskunnallisen ohjauksen rooliksi tyypillisesti jää informaatio-ohjaus.<sup>145</sup> Markkinoilla kilpailevien toimijoiden täysin vapaaehtoisia investointeja pidetään kuitenkin epätodennäköisinä.<sup>146</sup> Niitä toteuttavat sellaiset yritykset, joille investointi tuottaa nettohyötyä vähentämällä muita kustannuksia kuten paikallista vastustusta.<sup>147</sup> Kompensointivelvoitteiden noudattamisesta on tämän seurauksena tullut tai ainakin on tulossa arkipäivää sellaisissa kansainvälisissä suurhankkeissa, joiden ympäristövaikutukset ovat omiaan aiheuttamaan ympäristökiistoja.<sup>148</sup> OECD:n mukaan vapaaehtoisten kompensointijärjestelmien osuus on vain kymmenesosa lakisääteisistä kompensointijärjestelmistä.<sup>149</sup>

Olenneisempaa OECD pitää sitä, että kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat ottaneet ekologisen haittojen huomioimisen osaksi lainoitettavien toimijoiden arviointia.<sup>150</sup> Mm. Kansainvälinen rahoitusyhtiö (International Finance Corporation), Aasian kehityspankki (ADB), Eu-

<sup>140</sup> Similä et al 2017 s. 418.

<sup>141</sup> OECD 2016 s. 73.

<sup>142</sup> McKenney ym. 2010 s. 165.

<sup>143</sup> Verkoston verkkosivut <http://bbop-forest-trends.org/>.

<sup>144</sup> McGillivray 2012 s. 418.

<sup>145</sup> Similä et al 2017 s. 418.

<sup>146</sup> Similä et al 2017 s. 418.

<sup>147</sup> OECD 2016 s. 75.

<sup>148</sup> Pappila 2017 s. 13–14.

<sup>149</sup> OECD 2016 s. 75.

<sup>150</sup> OECD 2016 s. 75.

roopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD), Euroopan investointipankki (EIB), Latinalaisen Amerikan kehityspankkiryhmä (IDB), Kiinan kehityspankki (CDB) sekä Equator Principles -periaatteisiin sitoutuneet rahoituslaitokset edellyttävät lainoittamiselta kokonaisheikentämättömyyden periaatteen noudattamista.<sup>151</sup>

Periaatteessa ei ole poissuljettua, että lainsäätäjät toimenpiteillään kannustaa vapaaehtoiseen kompensatioon, mutta tosiasiallisesti informaatio-ohjausta lukuun ottamatta se on erittäin haastavaa hankekohtaisella tasolla.<sup>152</sup> Ekologisen kompensatian taloudellisen ohjauskeinoluonteen vuoksi välittömät tai edes välilliset taloudelliset kannustimet eivät tule kyseeseen, koska ne toimisivat aiheuttaja maksaa-periaatetta vastaan. Lupaedellytysten lieventäminen vapaaehtoisia kompensatioita toteuttaville puolestaan aiheuttaisi vakavan riskin koko järjestelmän yhteiskunnalliselle hyväksyttävyydelle. Vapaaehtoinen kompensatio on luontevimmin yritysten ympäristövastuun osatekijä, johon esimerkiksi alan toimijoiden ja ympäristöjärjestöjen yhteisesti laatimilla standardeilla ja ympäristöjärjestelmillä<sup>153</sup> voidaan luoda puitteet ilman lainsäädännöllisiä toimia. Valtion omistamat yhtiöt ja liikelaitokset voivat olla edellä kävijöitä kokonaisheikentämättömyyden sisällyttämisessä ympäristövastuuseensa.

Erikseen on aiheellista selvittää, missä määrin toiminnan kokonaisheikentämättömyys voidaan sisällyttää esimerkiksi julkisrahoituksen ehdoksi ja siten kannustaa vapaaehtoiseen ekologiseen kompensatioon.

### Suositus 3

Valtion omistamat yhtiöt voivat omistajaohjauksessa ryhtyä edellä kävijöiksi vapaaehtoisen kokonaisheikentämättömyyden sisällyttämisessä ympäristövastuuseensa ja tätä koskevan standardin luomisessa yhdessä muiden toimialan yhtiöiden ja suojelujärjestöjen kanssa.

## Englannissa toteutetun vapaaehtoisen ekologisen kompensatian pilottihankkeen kokemukset

### Yleistä

Englannissa maankäyttö perustuu maankäytön suunnitteluun ja lähtökohtaisesti lupahankkeen on noudatettava yksityiskohtaista maankäyttösuunnitelmaa (*local development plan*). Ylemmän tasoisesti ympäristönkäyttöä ohjaa kansallinen maankäytön suunnittelun puitepäättös (*National Planning Policy Framework*). Puitepäättös välillisesti velvoittaa sekä mitigaatiohierarkian noudattamiseen että ekologiseen kompensatioon. Päätöksen 118 kappaaleen mukaan paikallisen maankäyttöviranomaisen on päätösharkinnassaan evättävä lupa, jos hankkeesta aiheutuisi merkittävää haittaa, eikä sitä voida välttää sijoittamalla hanketta vaihtoehtoiseen paikkaan, lieventää tai viimekätisesti korvata.<sup>154</sup> Käytännössä kompensaa-

<sup>151</sup> OECD 2016 s. 49–50, 70–73.

<sup>152</sup> Näin myös SOU 2017 s. 326.

<sup>153</sup> Esim. WWF:n green office -ympäristöjärjestelmä ks. <https://www.fi.vaikuta-kanssamme/greenoffice/>. Ks. Naskali – Hiedanpää – Suvantola 2006 s. 93.

<sup>154</sup> Defra 2014 s. 36–37: When determining planning applications, local planning authorities should aim to conserve and enhance biodiversity by applying the following principles: if significant harm resulting from a development cannot be avoided (through locating on an alternative site with less harmful impacts), adequately mitigated, or, as a last resort, compensated for, then planning permission should be refused. Ks. myös Lockhart 2015 s. 337.

tioiden käyttäminen oli jo siis mahdollista, mutta yksittäistapauksellisesti sovellettuna se katsottiin epäonnistuneen sekä luonnon että taloudellisen toiminnan kannalta, koska luonnon-arvojen turvaamistavoitetta ei saavutettu ja hankkeiden salliminen viivästyi tai estyi.<sup>155</sup>

Ympäristöministeriön (Defra) toimeksiannosta Englannissa toteutettiin vuosina 2012–2014 pilottihankkeita, joissa testattiin vapaaehtoista ekologista kompensatiota. Tavoitteena oli luonnon monimuotoisuuden suojelun taloudellisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen ja kompensointia koskevan päätöksenteon kustannustehokas jouhevoittaminen.<sup>156</sup> Keskeinen tekijä oli ympäristöministeriön ohjeistus, joka ohjasi yhtäältä haittojen ja niiden korvaamisen mittaamista, mutta myöskin rakenteellisesti asetti vastuun haittoja aiheuttavan hankkeen toteuttajan ja kompensatioita tuottavan tahon välisen kaupankäynnin hyväksymisestä paikalliselle maankäytön viranomaiselle.<sup>157</sup>

Pilottihankkeet toteutettiin kuuden, siihen ilmoittautuneen kreivikunnan (*county*) alueella. Kukaan niistä laati kompensatiostrategian ja tarkoituksena oli, että yksittäisiin hankkeisiin sovellettaisiin kompensatiomenettelyä.<sup>158</sup> Tosiasiassa tulokset jäivät laihoiksi yhtäältä hankkeiden elinkaareen nähden liian lyhyen pilotointiajan vuoksi, sillä hankkeet eivät ehtineet edetä toteutusvaiheeseen pilotointiaikana. Toisaalta hankkeissa kului aikaa ekologisen kompensatation tunnetuksi tekemiseen ja hyväksyttävyyden lisäämiseen. Osa hankkeiden toteuttajista myös vetäytyi vapaaehtoisesta kompensatation toteuttamisesta kesken hankkeen, kun kompensatation kustannukset selvisivät.<sup>159</sup> Pilottien vaikuttavuudesta laadittiin selvitys antaa kuitenkin arvokasta tietoa vapaaehtoisen kompensatiojärjestelmän edellytyksistä ja haasteista.

## Luonnonarvojen mittaaminen

Ympäristöministeriö kehitti pilottihanketta varten mittausperusteet (*metric*, ks. Taulukko 7 alla) hankkeen haittavaikutusten mittaamiselle ja siten myös jäännöshaitan korvaamiseksi tarvittavan kompensatation yksilöimiselle biodiversiteettiyksiköinä (*biodiversity units*).<sup>160</sup> Tätä pidettiin pilottihankkeissa aivan keskeisenä tekijänä ja sitä käytettiin sellaisenaan tai modifioituna.<sup>161</sup>

Pilottihankkeisiin osallistuneiden mielestä mittausperusteita piti käsitellä mieluiten jo ennen lupahakemuksen jättämistä, jolloin niiden tuottama tieto voitiin huomioida hankealueen suunnittelussa ja sijoittelussa sekä hankealueella mahdollisesti suunniteltavissa elinympäristöjen luomis- ja hoitosuunnitelmissa.<sup>162</sup>

Taulukko 7. Mittausperusteet Englannin pilottihankkeessa.

Esiintymispaikan / luontotyypin							
Pinta-ala (ha)	x	Laatu (quality)	1 (huono, poor)	x	Eriyisyys (distinctiveness) = harvinaisuus ja muualla harvinaisten laijien ylläpito	2 (alhainen; low)	= Kokonaisbiodiversiteetti-yksiköt (total biodiversity units)
			2 (Kohtalainen; moderate)			4 (keskin-kertainen; Medium)	
			3 (Hyvä; good)			6 (Korkea; high)	

<sup>155</sup> Lockhart 2015 s. 337.

<sup>156</sup> Defra 2014 s. 11.

<sup>157</sup> Lockhart 2015 s. 337.

<sup>158</sup> Defra 2014 s. 13 ja s. 22.

<sup>159</sup> Defra 2014 s. 22 ja s. 25.

<sup>160</sup> Defra 2013 s. 10.

<sup>161</sup> Defra 2014 s. 30; Greater Norwich ei käyttänyt ko. mittausperusteita lainkaan. Ks. modifioinneista sama s. 30–31.

<sup>162</sup> Defra 2014 s. 31.

Tuotettavan kompensaation arvo mitattiin samoin perustein kuin heikennettävien arvojen, mutta siinä otettiin lisäksi seuraavat vaadittavan kompensaation määrää mahdollisesti korottavat lisätekijät:

Riski: neliportainen (1:1 kompensaatio, kun riski epäonnistumisesta on alhainen ... 1:10 kompensaatio, kun riski epäonnistumisesta on erittäin korkea);  
Aika: viive luodun / ennallistetun luonnonympäristön palautumisessa: 3,5 prosentin diskonttaus aikaviiveelle; sekä  
Sijainti: korotettu kompensaatiovaatimus, jos kompensoiva kohde ei ole paikallisessa strategiassa edellytetyllä alueella.

Pilottihankkeiden kaikki intressiryhmät kannattivat mittausperusteiden käyttöä aiheutuvien haittojen määrittämiseen. Sitä pidettiin melko yksinkertaisena ja helppona keinona osoittaa hankkeen todennäköiset vaikutukset samalla kun se kannusti haittojen lieventämiseen paikan päällä.<sup>163</sup> Mittausperusteet tekivät lieventämisen ja kompensaatiot läpinäkyviksi, lisäsivät vaikutusten arvioinnin yhdenmukaisuutta ja kannustivat mitigaatiohierarkian noudattamiseen, koska lievennystoimet osoittautuivat halvemmiksi ja helpommiksi ja vähensivät näin kalliimmin korvattavia jäännöshaittoja. Mittausperusteet myös paransivat vähemmän arvokaiden luonnonympäristöjen (ruderitit, ruohikot ja pensaikot) huomioimista päätöksentekossa.<sup>164</sup>

Mittausperusteiden oletettiin jouhevoittavan lupaprosessia ja siten säästävän hankkeen toteuttajan kustannuksia. Jälkimmäinen odotus toteutui vain marginaalisesti, mutta arvioinnin mukaan markkinoiden kehittyessä tilanne voi parantua.<sup>165</sup> Mittausperusteiden käytön oppiminen vei aikaa, samoin luonnonympäristön lähtötilan selvittäminen, jota aiemmin ei ollut tehty. Mittausperusteet eivät myöskään osoittaneet kompensaation taloudellisia kustannuksia, koska mittayksikkö pyrki luomaan ekologista yhtälöä. Puutteena pidettiin myös, että mittausperusteet eivät huomioineet mm. kytkeytyvyyttä v. fragmentoitumista, lajeja, elinympäristöjen / luontotyyppien mosaiikkimaisuutta ja toiminnallisia heikennyksiä.<sup>166</sup> Pilottihankkeen loppuseminaarissa esitettiin mittausperusteisiin mm. edellä mainittuihin puutteisiin liittyviä korjauksia, samalla kun toivottiin, että mittausperusteet säilyvät yksinkertaisina.<sup>167</sup>

### **Kompensaatiovelvoitteen toteutus**

Englannin lainsäädännössä ei ole säännöksiä kompensaatiovelvoitteen toteutuksesta. Maankäyttöä ohjaavan *Town and Country Planning Act* 1990 säännös 106 mahdollistaa sopimusten laatimisen maankäytöstä päättävän viranomaisen ja maankäyttöä suunnittelevan henkilön välillä. Sopimus voi koskea sekä hankkeen toteutuspaikalla tehtäviä toimenpiteitä että rahamääräistä suoritusta.<sup>168</sup> Rahamääräistä suorista koskevaa sopimusta käytettiin kahdessa tapauksessa siten, että kreivikunta myöhemmässä vaiheessa toteuttaisi kompensaatiotoimet omistamallaan maa-alueella, mutta vuonna 2014 arviointia suoritettaessa tätä ei ollut vielä tehty.<sup>169</sup> Vaikka tämä menettelytapa oli osallisten mielestä käytännönläheinen

<sup>163</sup> Defra 2014 s. 32.

<sup>164</sup> Defra 2014 s. 33, 45.

<sup>165</sup> Defra 2014 s. 55.

<sup>166</sup> Defra 2014 s. 33–34.

<sup>167</sup> Defra 2014 s. 33–34.

<sup>168</sup> TLPA 106,1 (b) requiring specified operations or activities to be carried out in, on, under or over the land... (d) requiring a sum or sums to be paid to the authority on a specified date or dates or periodically.

<sup>169</sup> Defra 2014 s. 38.

ratkaisu markkinoiden ja siten käytettävissä olevien kompensaatioiden puuttuessa, arviointiraportissa sitä pidettiin ongelmallisena, koska sopimuksen mukainen korvaus ei välttämättä kata kompensaatiotoimien kustannuksia, toteutus saattaa viivästyä ja ainakin maksusuoritus tapahtuu vasta hankkeen käynnistyttyä.<sup>170</sup>

Markkinamekanismin hyödyntäminen oli piloteissa vaikeaa, koska kompensaatioiden vähäisen kysynnän vuoksi tarjonta oli hyvin rajallista.<sup>171</sup> Kompensaatioiden tuottajien käsityksen mukaan yksittäisen hankkeen transaktiokustannukset nousevat niin suuriksi suhteessa yksittäisen kompensaatiohankkeen vuosittaiseen tuottoon, että järjestelmään ei ole mielekästä osallistua, ellei siihen sisälly jonkinlaista luonnonarvopankkijärjestelmää.<sup>172</sup> Yksityinen Environment Bank Ltd välitti pilottihankkeissa hankkeiden suunnittelijoille tietoa mahdollisista kompensaation tuottajista, mutta ei toiminut varsinaisena kompensaatiotalletusten ylläpitäjänä.<sup>173</sup>

Tuotettavien kompensaatioiden lisäisyyden osalta pilotteihin osallistuneet kyseenalaistivat paikallishallinnon omistamien alueiden käytön kompensaationa, kun rahoituksen puutteen vuoksi niiden hoitotoimenpiteistä oli tingitty. Kun alueiden hoitotoimenpiteisiin ei ollut suoranaista velvollisuutta, ne katsottiin voitavan hyväksyä kompensaationa. Kahdessa pilottihankkeessa myös olisi sallittu kompensaationa suojeluhyvitys eli kompensaationa käytettävän alueen suojelun varmistaminen tilanteessa, jossa sitä uhkaa jokin heikentäminen. Tämä ei kuitenkaan olisi ollut mahdollista mittausperusteita käytettäessä, eikä sellaista hyväksytty.<sup>174</sup>

Pilottihankkeessa saatiin ainoastaan arvioita kompensaation toteutuksen kustannuksista. Tyypillisenä pidettiin 3000 – 18000 Englannin punttaa hehtaarilta 30 vuoden aikana vaihdellen luontotyyppin mukaan.<sup>175</sup> Tämän lisäksi aiheutui neuvottelukustannuksia (kompensaation toteuttajan ja tarvitsijan kohtaaminen) sekä kustannuksia kohteen luonnonarvojen selvittämisestä ja hoitosuunnitelman laatimisesta. Yhdessä pilottihankkeessa kului 57 työpäivää näihin toimenpiteisiin, mistä aiheutui 27000 punnan kustannukset. Arviointiraportissa oletettiin näiden kustannusten alenevan kompensaatiomarkkinoiden kasvun myötä.<sup>176</sup> Pilottihankkeissa hankkeiden toteuttajien kustannukset kohosivat aiempaan verrattuna ennako-odotusten mukaisesti.

Kokonaisuutena arvioiden pilottihankkeisiin osallistuneet pitivät pilottihankkeessa kokeiltua vapaaehtoisen kompensaation mallia selkeästi läpinäkyvämpänä ja luonnon kannalta tuloksiltaan parempana kuin vallinnutta käytäntöä, jonka ei katsottu saavuttavan voimassa olevaa maankäytön puitepäätyksessä asetettuja tavoitteita. Pilotoidun mallin katsottiin myös hieman jouhevoittavan päätöksentekoa samalla, kun se jossain määrin lisäsi hankkeiden kustannuksia.<sup>177</sup>

## **Mitigaatiohierarkia**

Pilotoinnin arviointiraportin mukaan aiemmassa käytännössä haittojen lieventäminen ja kompensaatio eivät erottuneet toisistaan. Epämääräisyys vallitsi kompensoitavista luonnonarvoista, mitigaatiohierarkiasta ja tehtävien toimenpiteiden kyvystä korvata aiheutuvat haitat.

<sup>170</sup> Arviointiraportissa esitettiin äärimmäinen esimerkki, jossa hankkeen toteuttajan maksamalla suorituksella toteutettavaksi sovittu toimenpide suoritettiin vasta 19 vuotta myöhemmin. Defra 2014 s. 38.

<sup>171</sup> Defra 2014 s. 30.

<sup>172</sup> Defra 2014 s. 30.

<sup>173</sup> Defra 2014 s. 29.

<sup>174</sup> Defra 2014 s. 52.

<sup>175</sup> Defra 2014 s. 43.

<sup>176</sup> Arviointiraportissa esitettiin äärimmäinen esimerkki, jossa hankkeen toteuttajan maksamalla suorituksella toteutettavaksi sovittu toimenpide suoritettiin vasta 19 vuotta myöhemmin. Defra 2014 s. 38.

<sup>177</sup> Defra 2014 s. 50.

Pilotoidut mittausperusteet korjasivat tilannetta, koska niillä voitiin mitata lähtötaso kohde-alueella, hankkeen vaikutukset, luonnonarvoja lisäävät toimet ja jäännöshaitta. Samalla mitaatiohierarkian noudattaminen edellä todetusti parani. Toisaalta eräässä hankkeessa lupaviranomainen päätti vastoin ekologin suositusta myöntää hankkeelle luvan sillä perusteella, että kompensatiotoimella saataisiin parempi ekologinen lopputulos kuin kohdealueella tehtävillä lieventämistoimenpiteillä. Kahdessa tapauksessa myös hankkeiden suunnittelijat ymmärsivät virheellisesti, että kompensatiomaksulla voi välttää lieventämistoimenpiteiden toteuttamisvelvollisuuden kohdealueella.<sup>178</sup> Arvioinnissa korostettiin, että paikallistason maankäyttöviranomaisella on oltava käytettävissään ekologista asiantuntemusta, jotta mitaatiohierarkiaa ei kierrettäisi.<sup>179</sup>

## **Pysyvyys**

Piloteissa tehdyt hoitosuunnitelmat olivat kestoaltaan 25–30 vuotta. Sekä hankkeiden toteuttajat että kompensatioiden tuottajat olivat haluttomia sitoutumaan pysyviin tai hyvin pitkäaikaisiin sopimuksiin. Lyhyemmät sopimusjaksot olivat käytännön ratkaisu, jolla hankkeiden toteuttajia saatiin ylipäättään sitoutumaan pilotteihin.<sup>180</sup>

## **Kokemusten tulokset**

Kaikki pilottihankkeiden toteuttajat ja konsultit arvioivat, että pakollinen ekologinen kompensatio todennäköisemmin saavuttaisi kokonaisheikentämättömyyden tavoitteen kuin pilotoitu vapaaehtoinen järjestelmä. Se kuitenkin vaatisi merkittävästi enemmän voimavaroja ja mm. ekologien palkkaamista paikallisiin maankäyttöviranomaisiin.<sup>181</sup>

Pilottihankkeiden kokemusten perusteella arvioitiin, että vapaaehtoinen järjestelmä vain harvoin johtaa luonnon monimuotoisuuden kompensatioihin, ellei paikallinen viranomainen tulkitse kansallista maankäyttöä koskevaa toimenpideohjelmaa velvoittavana. Pilottihankkeen aiempaa parempi haittavaikutusten arviointi ja siitä aiheutuva etukäteisten haittojen lieventämis- ja kompensatiokustannusten kasvu sai useimmat hankkeiden toteuttajat vetäytymään kompensatiotoimenpiteistä. Niissäkin tapauksissa, joissa hankkeen toteuttaja sitoutui kompensatioihin, he yrittivät tinkiä kompensatiotoimenpiteiden mittavuudesta.<sup>182</sup>

Lupaviranomaiset olivat haluttomia vaatimaan kompensatioita tai epäämään hankkeen toteutuslupaa sellaisilta hankkeilta, jotka olisivat heikentäneet vähemmän arvokkaita luonnonympäristöjä, koska kansallisen toimenpideohjelman sitovuutta ei pidetty riittävänä oikeudelliselta kannalta. Käytännössä kompensatioita edellytettiin lähinnä jo suojeltuihin luonnonalueisiin kohdistuneiden vaikutusten osalta.<sup>183</sup>

Haasteena olivat myös kompensatiotoiminnan “lastentaudit”, kun toiminnalle ei ole riittäviä voimavaroja ja asiantuntemusta, eikä siitä ole riittävästi kokemusta. Luonnonarvojen arviointimethodi oli niin konsulttien kuin viranomaisten ekologeille vieras työkalu ja oppimisprosessi oli hidas. Tästä johtuen myös hankkeiden lupaprosessi venyi ja aiheutti huolta hankkeiden toteuttajille viiveistä ja lisääntyvistä kustannuksista.<sup>184</sup>

---

<sup>178</sup> Defra 2014 s. 51.

<sup>179</sup> Defra 2014 s. 52, 57.

<sup>180</sup> Defra 2014 s. 54.

<sup>181</sup> Defra 2014 s. 58. Näin myös Lockhart 2015 s. 339.

<sup>182</sup> Defra 2014 s. 59.

<sup>183</sup> Defra 2014 s. 59–60.

<sup>184</sup> Defra 2014 s. 61.

Vasta kehitymässä olevien markkinoiden keskeneräisyys heikensi pilottien toimivuutta. Ensinnä hankkeiden toteuttajilla ei ollut käytettävissään valmiita kompensatioita ja siten kompensatioiden kustannukset määräytyivät yksittäistapauksellisesti. Kun kustannuksesta ei ollut varmuutta ennalta, toteuttajat olivat ymmärrettävän haluttomia niihin sitoutumaan. Toiseksi huomattavan paljon aikaa kului kompensatioksi soveltuvan kohteen etsimiseen.<sup>185</sup>

Kompensatioiden tuottajat puolestaan olivat haluttomia laatimaan hoitosuunnitelmia ja vastaamaan niiden kustannuksista, kun niiden maksajasta ja siten toteuttamisesta ei ollut varmuutta tai ainakin olivat huolissaan viiveestä hoitotoimien toteuttamisen ja kompensaation käytön eli maksun saamisen välillä. Edelleen he kaipasivat varmuutta kustannuksista, oikeudellisista sopimuksista ja kompensatioiden tuottamiseen valittavien alueiden akkreditointimenettelystä voidakseen verrata tätä maankäyttömuotoa muihin vaihtoehtoihin.<sup>186</sup>

Kompensatioiden käyttöä hidasti myös erityisesti vapaaehtoisjärjestöjen huoli koko järjestelmän hyväksyttävyydestä, mutta myös muiden osallisten puutteellinen tuki toiminnalle.<sup>187</sup> Pilottihankkeen lyhyen aikajänteen ja toiminnan jatkon epävarmuuden vuoksi hankkeiden toteuttajat eivät olleet halukkaita sitoutumaan monivuotisiin kompensatioratkaisuihin tai toimintaohjelmien laatijat sisällyttämään kompensatioita kehitteillä olleisiin strategisiin maankäytön suunnitelmiin.<sup>188</sup>

Hankkeen johtopäätöksinä suositeltiin mittausperusteiden käytön säätämistä pakolliseksi maankäytön suunnittelussa. Lisäksi mittausperusteita tulisi tarkentaa hankkeessa saatujen tulosten perusteella. Ympäristöministeriön ja luonnonsuojeluviranomaisen pitäisi myös määrittää ne elinympäristöt, jotka ovat ”korvaamattomia” eli joihin kompensatioita ei voi soveltaa, ohjeistaa mitigaatioratkaisujen soveltamista ja tarkentaa kompensatiota sen viimesijaisena keinona sekä ohjeistaa luonnonarvojen ennallistamista. Edelleen suositeltiin vähintään vuoden siirtymäaikaa kompensatiomarkkinoiden, akkreditointijärjestelmän ja valvontajärjestelmien kehittämiseksi siinä tapauksessa, että kompensatiot säädettäisiin pakollisiksi.<sup>189</sup>

## ***Johtopäätökset***

Englannissa toteutetun pilotoinnin kokemukset vahvistavat OECD:n tulkintaa siitä, että vapaaehtoinen kompensatio toteutuu vain tilanteissa, joissa tämä investointi tuottaa yritykselle nettohyötyä vähentämällä muita kustannuksia, kuten maineeseen liittyviä haittoja, tai tuottaa investointia vastaavan hyödyn yrityksen yhteiskuntavastuun tuottamana sosiaalisena toimilupana. Tämän pilotoinnin perusteella laajemman kompensatotoiminnan aikaansaaaminen edellyttää siihen velvoittavaa sääntelyä.

Pilottihankkeen kokemukset nostavat esiin useita tekijöitä, jotka on aiheellista huomioida myös Suomessa, mikäli ekologisen kompensaation velvoite otetaan käyttöön.

---

<sup>185</sup> Defra 2014 s. 61.

<sup>186</sup> Defra 2014 s. 61.

<sup>187</sup> Defra 2014 s. 61.

<sup>188</sup> Defra 2014 s. 62.

<sup>189</sup> Defra 2014 s. 64–65.



## 2.6. Ekologisen kompensaation sääntelyyn perustuvat toteutusmuodot

### Säännelty kompensaatiotyyppit

Lainsäädäntöön perustuvilla ekologisen kompensaation järjestelmille on yhteistä lakiin perustuva velvoite korvata säädetyille luonnonarvoille aiheutuvat haitat. Oikeudellinen velvoite korvata lailla suojeltujen arvojen heikentyminen tai tuhoutuminen on ensimmäinen askel tällaisen järjestelmän kehittämisessä.<sup>190</sup>

Tämän lisäksi edellä tarkasteltujen ekologisen vaikuttavuuden varmistaminen edellyttää lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Kokemusten perusteella väljästi säännelty käytännön toteutuksen raamitus on johtanut siihen, että kompensaatiot eivät toteudu tai niiden suunnittelu ja hyväksyntä on aikaa vievää ja kallista, kuten edellä Englannin osalta todettiin. Luontoarvopankkien ja yleisesti kompensaatioalueiden käyttämisessä on ekologisia riskejä, minkä vuoksi mekanismin käyttäminen edellyttää selkeitä kriteereitä, valvontaa ja seuranta.<sup>191</sup>

Ekologisen vastaavuuden varmentaminen edellyttää jonkinlaista puitteistoa, jolla arvoja mitataan ja yhteismitallistetaan, kuten edellä Englannin kokemusten perusteella todettiin. Tämä korostuu, jos toteutuskeinona on muu kuin hankekohtainen kompensaatio.

Huonosti suunniteltuna kompensaatiovelvoitteen riskinä on tavanomaisen kehittämistoiminnan hidastuminen tai pysähtyminen tai raskas byrokratia, mikä ei ole toivottavaa.<sup>192</sup> Kustannuksia ei voi välttää, sillä ekologinen kompensaatio edellyttää hankealueen ja kohdealueen luontoarvojen arviointia kenttätöinä. Kustannuksia aiheutuu myös järjestelmän hallinnoinnista kuten valvonnasta,<sup>193</sup> mutta niin sanottujen neuvottelukustannusten minimointi ja siten taloudellisen tehokkuuden varmistaminen eräissä toteutusmuodoissa tarvitsee tuekseen institutionaalista järjestelmää.

Ekologisen kompensaation lainsäädäntöön perustuvat järjestelmät jakautuvat käytännössä kolmeen tyyppiin: hankekohtainen kompensaatio, kompensaatiotalletusjärjestelmä ja kompensaatiomaksujärjestelmä.<sup>194</sup>

*Hankekohtaisessa kompensaatiossa* joko hankkeen toteuttaja itse tai joku hänen puolestaan – ulkomailla usein vapaaehtoisjärjestö – toteuttaa kompensaatiotoimet. Tätä pidetään joustavana keinona, joka huomioi yksilöllisesti hankkeen vaikutukset. Tämän mallin haasteena on yhtäältä yhdenmukaisuus muiden kompensaatioiden kanssa ja läpinäkyvyys ja toisaalta ajallinen viive, sillä kompensaation toteutus alkaa heikentämisen kanssa samaan aikaan, joten aiheuttaa väliaikaisen vähennyksen, kunnes alkaa tuottaa lisäarvoa.<sup>195</sup>

*Kompensaatiotalletusjärjestelmät* (jäljempänä käytetään käsitettä *luonnonarvopankit*, joka on Suomessa vakiintunut tähän merkitykseen) toimivat tuotetuilla kompensaatioilla (talletuksilla), joita hankkeen toteuttajat voivat ostaa hankkeen aiheuttamien haittojen hyvittämiseksi. Tyypillisesti tavoitteena on, että kompensaatiotoimet ovat jo tuottaneet biodiversiteetti-hyötyjä ennallistamisen, luomisen, parantamisen tai suojelemisen avulla, jolloin hyödyt saa-

<sup>190</sup> Similä ym. 2017 s. 420.

<sup>191</sup> Kniivilä 2014 s. 26.

<sup>192</sup> Kniivilä 2014 s. 26.

<sup>193</sup> Kniivilä 2014 s. 26.

<sup>194</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493; OECD 2016 s. 51.

<sup>195</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493; OECD 2016 s. 52.



vutetaan ennen haittojen toteutumista ja vältetään väliaikainen heikentäminen. Talletustointia harjoittavat sekä yksityiset että julkiset toimijat. Tyypillisesti kompensatiokohteet tuottavat hyötyjä maisematasolla ja ovat kooltaan suurempia kuin yksittäiset kompensatiokohteet.<sup>196</sup>

*Kompensaatiomaksut* ovat myös käytössä lukuisissa maissa. Mallissa julkishallinto (valtion viranomaisen tai kunta) tai suojelujärjestö kerää maksut haittoja aiheuttavien hankkeiden toteuttajilta ja käyttää ne sittemmin luonnonsuojelutoimintaan. Tämän mallin haasteena on läpinäkyvyys maksujen määrittelyn perusteissa, kerättyjen varojen käytössä ja heikennysten ja tuotettujen kompensatioiden kohtaannossa.<sup>197</sup>

Käytännössä ainoastaan hankekohtainen malli toimii myös vapaaehtoisesti ilman lainsäädännön tukea, koska kaikki muut mallit edellyttävät jonkinlaista institutionaalista tukea toimijoiden keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelemiseksi.

Niissä tilanteissa, joissa kompensatian tuottaa joku muu kuin hankkeesta vastaava itse, kaikkien toimijoiden ja yhteiskunnan kannalta on tärkeää järjestää toimijoiden keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet muutoinkin kuin heidän välisillä yksityisoikeudellisilla sopimuksilla.<sup>198</sup> Luontopankkitoiminnassa maanomistajien ja/tai yrittäjien kiinnostuksen aikaansaaminen edellyttää järjestelmän selkeyttä, sääntelyn vakautta ja ennakoitavuutta, riittävää kysyntää ja odotettavissa olevaa tuottoa, riskien hallintaa ja rahoituksen saatavuutta.<sup>199</sup> Ilman oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa sääntelyä haittaa aiheuttavan hankkeen toteuttajan kannalta on huomattava riski maksaa kolmannelle toimijalle kompensatiotoimenpiteiden toteuttamisesta. Tämän laiminlyödessä toimenpiteiden toteuttamisen hankkeen toteuttaja kompensatiosta vastaavana voi joutua itse kustantamaan toimenpiteet uudelleen tai joutua niiden laiminlyönnistä sanktioituksi. Edelleen, vaikka luonnonarvopankit ovat markkinalähtöisiä välineitä, niiden käyttöönotto edellyttää vahvaa julkisen vallan myötävaikutusta, jolla luodaan uskottavat ja luotettavat säännöt toiminnalle.<sup>200</sup>

Erityisesti niissä tilanteissa, joissa kompensatiotoimenpiteitä siirtyy luonnonarvojen tuottajien ja haittaa aiheuttavien hankkeiden toteuttajien välisessä vaihdannassa, tarve kompensatioiden yhteismitallisuuteen korostuu. Se kuitenkin koskee käytännössä kaikkea kompensatiotoimintaa, koska korvaus ei tosiasiallisesti voi juuri koskaan olla pinta-alaperusteinen, koska luonnonarvot, niiden edustavuus, harvinaisuus jne. vaihtuvat paikasta toiseen.<sup>201</sup> Kompensatiojärjestelmässä on perusteltua määrittää jonkinlainen mittayksikkö, jolla ilmaistaan ekologiin toimintoihin, laatuun, koskemattomuuteen liittyvät arvot sen sijaan, että kompensatiovelvoite ilmaistaisiin pinta-alallisesti. Tällöin voidaan ilmaista myös tarvittaessa kompensatian kertoimet ja osoittaa, montako yksikköä kompensatian toteuttamiseksi on luonnonarvoja tuotettava (esim. 3:1).<sup>202</sup>

Oikeuksien ja velvollisuuksien järjestäminen liittyy myös siihen, kehen toimijaan valvonta kohdistuu, millaisia varmistusjärjestelmiä (hallintopakko, sanktio vai taloudelliset vakuudet) kompensatian toteuttamiseksi käytetään.

<sup>196</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493; OECD 2016 s. 52–53.

<sup>197</sup> Coralie – Guillaume – Claude 2015, s. 493; OECD 2016 s. 53.

<sup>198</sup> Ks. Suvantola 2008 s. 178 Australian NSW:n silloin voimaantulleen BioBanking Scheme oikeussuhteiden analyysi.

<sup>199</sup> Kniivilä 2014 s. 26.

<sup>200</sup> Kniivilä 2014 s. 26.

<sup>201</sup> Bull ym. 2013 s. 371.

<sup>202</sup> McKenney ym. 2010 s. 172.

Edellä esitetty kolmijako – hankekohtainen kompensatio, kompensatiotalletusjärjestelmä, kompensatiomaksu – on yksinkertaistus, sillä kunkin mallin sisällä on lukuisia erilaisia valintoja, miten kyseinen malli toimii ja useimmissa maissa myös nämä mallit ovat vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia eri perustein. Tästä johtuen jäljempänä tarkastellaan kahta hyvinkin edistyksekkäänä pidettävää mallia eli Saksaa, josta ekologisen kompensatian voi sanoa alkaneen, ja Australian New South Walesia, jossa mallia kehitettiin hyvinkin pitkällisesti ja yksityiskohtaisesti ennen sen käyttöönottoa. Lisäksi tarkastellaan Ruotsia, jossa yleinen kompensatiovelvoite sisällytettiin lainsäädäntöön 1998.

Nämä maat poikkeavat toisistaan siten, Ruotsi ja Saksa kuuluvat mannermaiseen oikeusperinteeseen, kun taas Australia on *common law* -maa. Toisaalta Saksa ja Australia ovat liittovaltioita toisin kuin Ruotsi. Myös luonnonympäristöllisesti ja ympäristöön kohdistuvien paineiden osalta maat poikkeavat toisistaan erittäin paljon. Ympäristöoikeuden kannalta erilaisella oikeusjärjestelmällä ei ole juurikaan merkitystä, koska ympäristöoikeus on kaikissa näissä maissa tarkasteltavien osin säädännäisoikeutta. Tässä selvityksessä keskitytään selaisiin rakenteellisiin seikkoihin, joihin näillä todetuilla eroilla ei ole keskeistä merkitystä.

## Saksa ja Hessen – neljä vuosikymmentä ekologista kompensatiota

Saksan liittotasavalta on ensimmäinen ekologisen kompensatian lainsäädäntöönsä sisällyttänyt valtio. Liittovaltion luonnonsuojelulaissa (*Bundesnaturschutzgesetz*, BNSG) säädettiin jo yli 40 vuotta sitten velvollisuus korvata vastaavilla arvoilla luonnonarvoille aiheutuvia haittoja. Velvoitteen pitkän voimassaolon vuoksi alkuperäisiä ratkaisuja on ehditty muuttaa useaan otteeseen ja tunnistettuihin epäkohtiin on säännösmuutoksin haettu toimivampia ratkaisuja.

Luonnon- ja maisema-arvoihin kajoamista koskeva sääntely ja siihen liittyvä luonnonarvojen ja -toimintojen korjaus- ja korvaus(kompensatio)velvoite (*Eingriffsregelung*, jäljempänä kajoamissääntely) säädettiin vuonna 1976 silloisessa liittovaltion luonnonsuojelulaissa (BNSG). Sääntely velvoitti alun perin noudattamaan ehdotonta mitigaatohierarkiaa eli ensisijaista haittojen lieventämistä (*Vermeidung*), toissijaista korjaamista (*Ausgleich*) ja viimesijaista poikkeuspäätöksentekoa (*Abwegungsentscheidung*) ja siihen liittyviä korvaavia toimenpiteitä (*Ersatzmassnahmen*).<sup>203</sup>

Vuonna 1993 kompensatiovelvollisuus integroitiin rakennuslakiin (*Baugesetzbuch*) maankäytön suunnittelun osalta ja samalla sitä joustavoitettiin siten, että korjaamis- ja korvaamistoimenpiteet säädettiin vaihtoehtoisiksi ratkaisuiksi. Luonnonsuojelulain säännöksiä osin mukautettiin rakennuslain joustavampiin säännöksiin vuonna 2002. Tavoitteena oli parantaa kompensatiotoimenpiteiden ekologista vaikuttavuutta lisäämällä kompensoivien alueiden alueellista kytkeytyneisyyttä sekä kompensatiotoiminnan taloudellista tehokkuutta ja kompensoivien alueiden saatavuutta.<sup>204</sup> Vuodesta 2009 alkaen myös luonnonsuojelulain säännökset rinnastavat korjaamisen ja korvaamisen vaihtoehtoisiksi ratkaisuiksi.<sup>205</sup> Tämän uudistusten tavoitteina on mm. standardisoida kompensatiokeinojen käyttö, lisäarvon tuottaminen kompensatian avulla, suojelualueiden pitkäaikainen hallinta ja ylläpito, ja kompensatiomaksujen taso ja laskeminen. Lakiuudistusten lisäksi yksityisten tahojen mukaantulo viittaa markkinalähtöisyyden paranemiseen.<sup>206</sup>

<sup>203</sup> OECD 2016 s. 176.

<sup>204</sup> OECD 2016 s. 176.

<sup>205</sup> Kniivilä ym. 2014 s. 11.

<sup>206</sup> Kniivilä ym. 2014 s. 11.

Saksassa liittovaltion lainsäädäntö on sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa – kuten liittovaltioreformin 2006 jälkeen luonnonsuojelussa – pantava täytäntöön osavaltiotasolla, mutta yksityiskohtainen toteutus jää kunkin osavaltion ratkaistavaksi.<sup>207</sup> Ratkaisut poikkeavat eri osavaltioissa toisistaan. Liittovaltiolainsäädäntö kuitenkin edellyttää, että osavaltiolainsäädännössä on säännökset jäljempänä tarkasteltavista etukäteen toteutettujen kompensatiotoimenpiteiden dokumentoinnista ekotilillä, aiheutuvien haittojen ja kompensatiotoimenpiteiden arvioinnista, päätöksentekomenettelystä, kompensatiotoimenpiteiden korvaavuudesta sekä eri osapuolten velvollisuuksista.<sup>208</sup> Jäljempänä tarkastellaan osavaltiosääntelyn esi-merkkinä Hessenin lainsäädäntöä, jota koskien on saatavilla parhaiten kirjallisuutta – johon tuen ilmeisesti osavaltion eräänlaisesta edelläkävijän roolista. Hessenin osavaltiossa kompensatioiden tuottamista koskee *Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz* (HAGBNSG), josta on säädetty vuonna 2010<sup>209</sup> ja sitä täydentää alemmantasoinen, yksityiskohtainen sääntely (*Kompensationsverordnung*).<sup>210</sup>

Kajoamissääntelyn soveltamisen alkuvaiheessa 1980- ja 1990-luvuilla hankkeen toteuttajat vastasivat myös itse kompensatiotoimenpiteiden toteuttamisesta. Kompensatioiden pienialaisuuden ja sääntelyn alueellisen, ajallisen ja luonnonarvoihin liittyvän joustamattomuuden vuoksi ne muodostuivat hyvin kalliiksi ja pirstoutuneiksi.<sup>211</sup> Vuodesta 2002 alkaen eri hankkeiden kompensatiotoimenpiteitä on ollut mahdollista toteuttaa laajempina kokonaisuuksina. Muutoksen seurauksena luonnonarvojen korjaamistoimenpiteitä on voinut suorittaa ulkopuolinen toimija ja tarjota niitä luonnon- ja maisema-arvoja heikentävän hankkeen toteuttajalle kompensatiovelvoitteen toteuttamiseksi.<sup>212</sup> Sääntelyn mukaan alueita voidaan varata kompensatiotoimenpiteiden yhteistoteuttamista varten (*Flächenpools*), millä pyritään helpottamaan alueiden saatavuutta haittojen kompensointia varten tarvittaviin toimenpiteisiin.<sup>213</sup> Lisäksi sääntely mahdollistaa kaupankäynnin kompensatiotarkoituksiin tuotettavilla luonnonarvoilla, kun ne rekisteröidään niin sanotulla ekotilillä (*Ökokonto*).

## Soveltamisala

Kajoamissääntely koskee laajasti luonnonarvoja eli huomattavia muutoksia maan olemuksessa tai käytössä tai muutoksia pohjaveteen vaikuttavassa maaperässä, luonnontalouden toiminnassa ja maisemassa.<sup>214</sup> Lähtökohtaisesti sääntely sallii luonnonarvojen heikentämisen, mutta velvoittaa korjaus- tai korvaustoimenpiteillä ylläpitämään kajoamista edeltävää luonnonarvojen tai -toimintojen tasoa, kokonaisheikentämättömyyttä.

Korvattavuuden ulkopuolelle on periaatteessa rajattu tiukasti suojeltujen kasvi- tai eläinlajin (*streng geschützt Art*) elinympäristöt. Niitä heikentävä hanke voidaan BNSG 19.3 §:n mukaan sallia vain erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Kompensaatiovelvollisuus ei ulotu maa-, metsä- tai kalatalouteen liittyviin toimenpiteisiin, jos niiden toteutuksessa huomioidaan luonnonsuojelun ja maisemansuojelun tavoitteet.<sup>215</sup> Poikkeus ulottuu myös tilanteisiin, joissa maa-, metsä- tai kalataloustoiminnot ovat keskeytyneet

<sup>207</sup> Fischer-Hüftle 2011 s. 753.

<sup>208</sup> OECD 2016 s. 177.

<sup>209</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege

<sup>210</sup> Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben (Kompensationsverordnung - KV) voimassa 31.12.2018 asti.

<sup>211</sup> OECD 2016 s. 176.

<sup>212</sup> OECD 2016 s. 177.

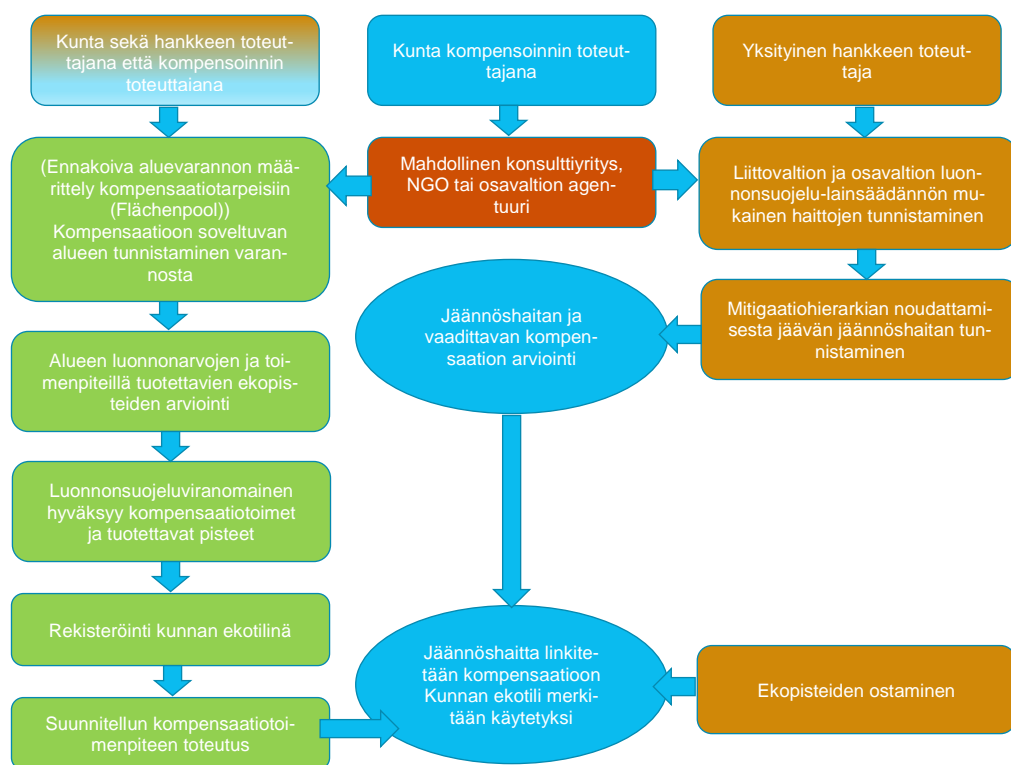
<sup>213</sup> Fischer-Hüftle 2011 s. 756.

<sup>214</sup> Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild.

<sup>215</sup> BNSG 14 § 2: Soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. (Kloepfer 2004, s. 867).

tai niitä on rajoitettu johonkin viralliseen ohjelmaan liittyen alle kymmenen vuotta tai kompensaatitoimenpiteiden toteuttamiseksi, jos tuotettuja luonnonarvoja ei ole hyödynnetty kompensaatina.<sup>216</sup> Jos maa-alueen käyttötarkoitusta muutetaan esimerkiksi metsittämällä maatalousaluetta tai täyttämällä kosteikkoalue, kajoamisääntelyä sovelletaan toimintaan.<sup>217</sup>

Lainsäädännöllinen soveltamisala määräytyy yksityiskohtaisen kaava-alueen (*Innenbereich*) ja sen ulkopuolisen alueen (*Aussenbereich*) mukaisesti siten, että rakennuslainsäädäntöä sovelletaan ensin mainitulla ja luonnonsuojelulainsäädäntöä jälkimmäisellä. Olennaisesti säännökset ovat yhdenmukaiset, mutta kaava-alueella kompensatiot ratkaistaan kaava-muutoksella (*Bebauungsplan*), jossa määrätään korvaavista toimenpiteistä. Korvaavat toimet on toteuttava viimeistään, kun kaavan mukainen rakentaminen alkaa. Tyypillisesti korvaavat toimenpiteet toteutetaan kunnan tähän tarkoitukseen varaamista aluevarannosta (*Flächenpool*) valitulla alueella toteutetuilla toimenpiteillä ja kaavoissa sallittavien hankkeiden toteuttajilta peritään kulloinkin korvaavien toimenpiteiden kustannukset liittovaltion rakennuslain 135a §:n nojalla.



Kuva 7. Ekologinen kompensatio kunnan toimintana Hessenin osavaltiossa.<sup>218</sup>

Jäljempänä keskitytään tarkastelemaan luonnonsuojelulakiin perustuvien kompensatiovelvoitteiden toteutusta (hankekohtainen kompensatiovelvoite).

<sup>216</sup> BNSG 14 § 3.

<sup>217</sup> Kloepper 2004 s. 867. Suvantola 2005 s. 65.

<sup>218</sup> Kuvio muokattu Underwood ym. 2014 s. 16 pohjalta.

## ***Hanketta koskeva kompensatiovelvoite ja mitigaatiohierarkia***

Liittovaltiolainsäädäntö noudattaa mitigaatiohierarkiaa haittojen aiheuttamisen välttämisen ja lieventämisen vaatimuksen osalta (BNSG § 15 § 1.2). Jos alueella (*Ort*) on vaihtoehtoinen toteutuspaikka tai jos ajallisella tai teknisellä ratkaisulla haittoja voidaan välttää tai lieventää, niitä on käytettävä, kuitenkin niissä rajoissa, mitä kulloinkin kyseessä olevissa olosuhteissa voidaan kohtuudella vaatia (*zumutbare Alternativen*).<sup>219</sup>

Edellä todetusti kajoamissääntely sekä rakennuslaissa että luonnonsuojelulaissa on joustava siten, että korjaaminen ja korvaaminen ovat vaihtoehtoisia ratkaisuja. Haitan aiheuttaja ei kuitenkaan voi vapaasti valita niiden välillä, vaan päätösviranomaisella on molemmat vaihtoehdot käytössä, kun se yksittäistapauksessa päättää heikentämiskiellon yleisvelvoitteen toteuttamisesta.<sup>220</sup> Korjaamisen ja korvaamisen rinnastamisella ekotilejä ja kompensatioiden yhteistoteutusalueita hyödynnetään enemmän sen sijaan, että irrallisilla ja pienialaisilla paikoilla toteutetaan vain vähästä hyötyä tuottavia korvaavia toimenpiteitä. Näin ollen sääntelyn muutos ei ole välttämättä siihenastisten standardien heikennys, mahdollisesti päinvastoin.<sup>221</sup>

## ***Integrointi päätöksentekoon***

Luonnon- ja maisema-arvoihin merkittävästi vaikuttavien hankkeiden sallittavuus tutkitaan kulloinkin sovellettavan ympäristölupalainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Jos hankkeelle ei ole vaihtoehtoja, eikä haittoja voida lieventää, päätöksessä asetetaan velvoite korvaaviin toimenpiteisiin.<sup>222</sup> Hankkeen toteuttajan on lupahakemuksen yhteydessä toimitettava selvitys hankkeen aiheuttamista haitoista ja siihen on sisällyttävä alla selostettavalla ekopisteillä mitattuna aiheutuvan haitan arvio. Hankkeen toteuttajan on myös toimitettava suunnitelma siitä, miten korvaavat toimenpiteet toteutetaan.<sup>223</sup> Korvaavina toimenpiteinä hyväksytään Hessenin luonnonsuojelulain 10 §:n mukaan ainoastaan ekotilillä olevat toimenpiteet. Hankkeen toteuttaja voi itse tehdä nämä toimenpiteet ja käyttää saadut talletukset oman hankkeensa aiheuttamien haittojen kompensointiin.

## ***Ekologinen vaikuttavuus: luonnonarvojen, ajallinen ja alueellinen vastavuus***

Vuodesta 2002 lukien liittovaltion luonnonsuojelulaki ei enää edellytä heikennettävän alueen ja kompensoivan alueen välillä ajallista, alueellista ja toiminnallista yhteyttä.<sup>224</sup>

Korjaamiselta liittovaltiolainsäädäntö edellyttää tuotettavan aiheutettua haittaa vastaavan toiminnallisen lopputuloksen, mutta korvaavien toimenpiteiden ei tarvitse tuottaa samanlaisia luonnonarvoja tai edes toiminnallisuutta, kuin mitä hanke heikentää.<sup>225</sup> Korvaavuuden osalta ekopisteiden vastaavuus on riittävää. Kun kompensatiolla ei tarvitse ostaa samaa luontoarvoa, jotkin luontoarvot saattavat vähentyä pitkällä aikavälillä, jos niitä heikennetään enemmän kuin tuotetaan. Mikäli tämä riski realisoituu, jäljempänä selostettavan Hessenin osavaltion ekopisteiden perusteita voidaan muuttaa siten, että harvinaistuvan luonnonarvon

<sup>219</sup> Michler – Möller 2011 s. 84.

<sup>220</sup> Fischer-Hüftle 2011 s. 753–754.

<sup>221</sup> Michler – Möller 2011 s. 83.

<sup>222</sup> Suvantola 2005 s. 65.

<sup>223</sup> OECD 2016 s. 183.

<sup>224</sup> OECD 2016 s. 176.

<sup>225</sup> Michler – Möller 2011 s. 84.

tuottamiselle määritellään suurempi arvo, jolloin maanomistajilla on kannustin siihen liittyvien, luonnonarvoja lisäävien toimenpiteiden suorittamiseen,<sup>226</sup> ja samalla heikentäjällä suurempi kannustin välttää siihen kohdistuvia haittoja.

BNSG:ssä ei suoranaisesti lausuta lievennyksen ja korvauksen ajallisesta toteutuksesta. Tämä kuitenkin välillisesti ilmenee luvan myöntämistä koskevasta säännöksestä, jonka mukaan lupaa ei voida myöntää, ellei lievennystä tai korvausta voida suorittaa kohtuullisessa ajassa (*in angemessener Frist*). Oikeuskirjallisuudessa tätä on tulkittu siten, että lievennys ja / tai korvaus on toteutettava niin nopeasti kuin mahdollista.<sup>227</sup>

Liittovaltiolainsäädäntö edellyttää kuitenkin edelleen, että heikennettävä alue ja kompensoivat luonnonarvot tuottava alue sijaitsevat samalla luonnonalueella (*Naturraum*).<sup>228</sup> Liittovaltion alueella niitä on 69, joista 11 alueelle sijoittuu Hessenin osavaltio.

Hessenin osavaltiossa korvaavia toimenpiteitä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn (*Kompensationsverordnung*) mukaan ensisijaista on linkittää suojelutoimet yhteen ja erityisesti Natura 2000 -verkostoon kuuluviin alueisiin.

### ***Taloudelliseen tehokkuuteen liittyvät valinnat: kompensaation tuottaminen ja käyttäminen***

Korvaaviin toimenpiteisiin velvoitetut voivat ostaa tarvitsemansa korjaavat toimenpiteet jo toteutettuina.<sup>229</sup> Näitä kompensaatiotalletuksiksi määriteltäviä etukäteen suoritettuja toimenpiteitä säädelään osavaltiolainsäädännöllä, ellei kyse ole Saksan mannerjalustasta tai talousalueesta merellä.<sup>230</sup> Järjestelmän etuna on, että se lyhentää tai jopa poistaa aikaviiveen haitan aiheutumisen ja sen korvaamisen välillä, mistä hyötyvät niin luonto kuin mahdollisesti haitan aiheuttaja.<sup>231</sup>

Lisäisyyden vaatimus sisältyy liittovaltiolainsäädäntöön, sillä korjaavaksi ja korvaavaksi toimenpiteeksi hyväksytään sellaiset määritelmän täyttävät toimenpiteet, jotka täyttävät lisäksi seuraavat kumuloituvat ehdot:

- 1) niiden suorittamiseen ei ole muuta oikeudellista velvoitetta;
- 2) niiden toteuttamiseen ei ole saatu julkista rahoitusta;
- 3) ne eivät ole ristiriidassa lain 10 ja 11 §:ssä tarkoitettujen ohjelmien ja suunnitelmien kanssa, joissa määritellään paikallistasoa laajemmat luonnonsuojelulliset ja maisemanhoitoon liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet (*Landschaftsprogramm*, *Landschaftsrahmenplan* ja *Landschaftsplan*); ja
- 4) alueen luonnontilan lähtötaso on dokumentoitu (BNSG 16 § 1).

Liittovaltiolainsäädäntö rajoittaa maa- ja metsätalouskäytössä olevien ja siihen erityisen soveltuvien alueiden käyttämistä kompensaatiotoimiin ja se sallitaan vain ”välttämättömissä” tilanteissa (BNSG 15 § 3).

---

<sup>226</sup> OECD 2016 s. 191.

<sup>227</sup> Sparwasser – Wöckel 2004 s. 119

3.

<sup>228</sup> Michler – Möller 2011 s. 82.

<sup>229</sup> OECD 2016 s. 177.

<sup>230</sup> BNSG 16 § 2.

<sup>231</sup> Michler – Möller 2011 s. 86.

Kompensaatioiden tuottamiseen halukas maanomistaja tekee suunnitelma toiminnasta. Suunnitelmassa on oltava tiedot alueesta, sen pinta-alasta, nykyisestä käyttötarkoituksesta, tarkat tiedot suunnitelluista toimenpiteistä ja mahdollisesti pidemmän ajan toteutuksesta. Lisäksi alueen ekologinen arvo on arvioitava *ekopisteinä* (*Ökopunkte*) ennen suunniteltuja toimenpiteitä ja arvioitava kompensatiolla tavoitellut ekopisteet.<sup>232</sup> Kompensaatiosuunnitelma ja molemmat arviot toimitetaan alueelliselle luonnonsuojeluviranomaiselle tarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi. Viranomainen myös varmistaa, että kyseistä aluetta ei ole aiemmin käytetty tai varattu käytettävän kompensatiorakenteena.<sup>233</sup> Hyväksytyn suunnitelman mukainen ekopisteiden tuotto (suunnitelman toteuttamisen tuottamien ekopisteiden ja lähtöpisteiden erotus) rekisteröidään ekotilille ”suunniteltu”-merkinnällä. Toteutuksen jälkeen merkinnäksi päivitetään ”toteutettu”. Kun kompensatiolla tuotetut pisteet on käytetty jonkin hankkeen haittojen korvaamiseen, tilaksi muutetaan ”käytetty” ja ne linkitetään kyseiseen, yksittäiseen hankepäätökseen.<sup>234</sup>

Pääasiassa ekopisteitä tuottavat kunnat, julkiset toimijat kuten osavaltion omistama metsänomistaja *Hessen Forst* ja *Ökoagentur* -välittäjäorganisaatio. Yksittäiset maanomistajat tuottavat vain nimellisen osan talletuksista.<sup>235</sup>

Osavaltio kannustaa kompensatioiden tuottamiseen minimoimalla kompensatiorakenteen tuottajan ajallista riskiä siten, että se maksaa 4 prosentin koron talletukselle siltä ajalta, kun tuotetut kompensatiotalletukset eivät mene kaupaksi.<sup>236</sup>

## **Mittaaminen**

Sekä hankkeen aiheuttamien haittojen että kompensatiorakenteella tuotettujen arvojen mittaaminen tapahtuu ekopisteillä, jotka Hessenissä määritetään kompensatiomääräysten liitteen 2 mukaisesti. Ekopiste on ei-rahamääräinen luonnonsuojelun mittayksikkö, jolle on määräyksissä määritetty myös rahamääräinen arvo kompensatiomaksun soveltamista varten (6 §). Ekopiste koostuu toiminnallisesti kuvaavista indikaattoreista kuten sukkessiovaihe, luonnontilaisuuden aste, rakenteellinen rikkaus ja lajistollinen monipuolisuus sekä normatiivisista indikaattoreista kuten luontotyyppin tai lajin harvinaisuus, haavoittuvuus ja vaarantuneisuuden epäsuotuisa kehityslinja.<sup>237</sup> Maankäyttö ja luontotyyppit on luokiteltu näillä indikaattoreilla 11 kategoriaan, ja ne vuorostaan alakategorioihin, joille kullekin on määritetty neliömetrikohdainen pistemäärä välillä 3–80. Alin pistemäärä on asfaltoidulla alueella ja korkein kotosuolla.<sup>238</sup>

---

<sup>232</sup> HAGBNSG 10 §.

<sup>233</sup> OECD 2016 s. 178.

<sup>234</sup> OECD 2016 s. 178–179.

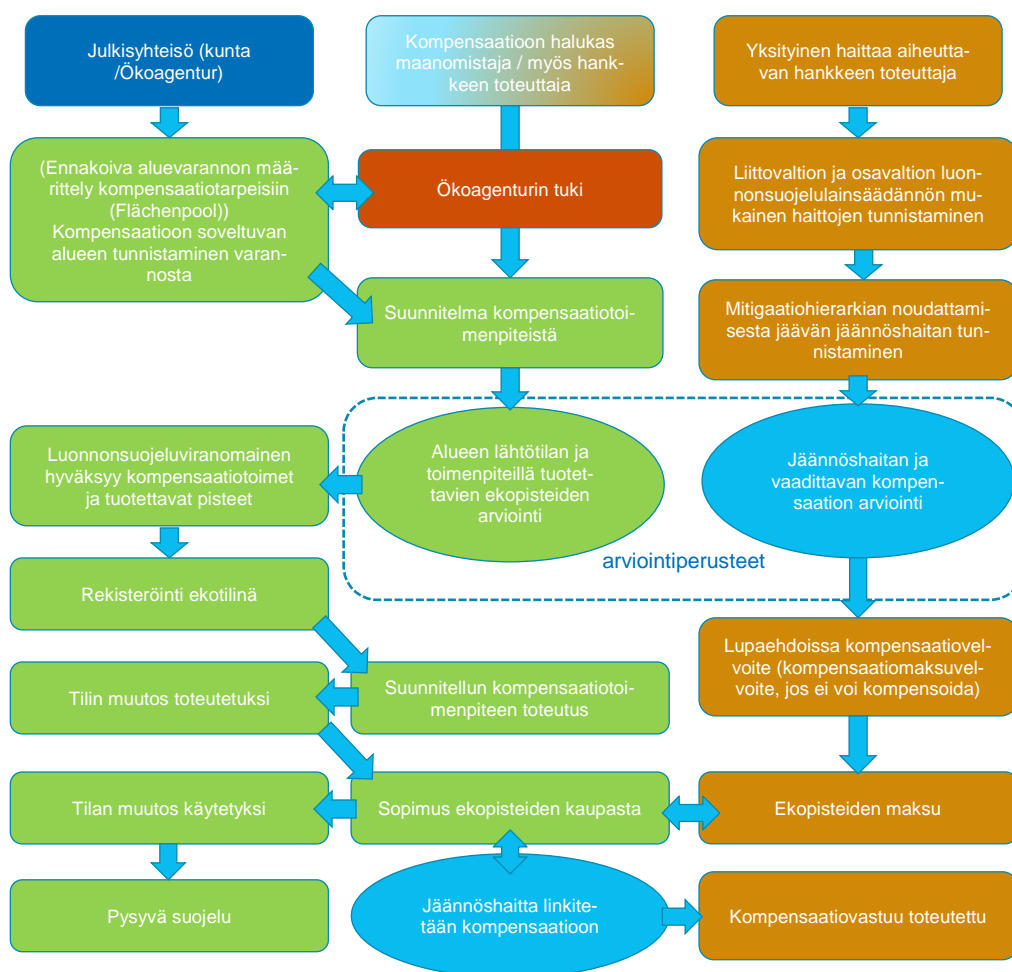
<sup>235</sup> OECD 2016 s. 184.

<sup>236</sup> OECD 2016 s. 182, 191.

<sup>237</sup> OECD 2016 s. 179.

<sup>238</sup> OECD 2016 s. 179. Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben (Kompensationsverordnung - KV), Anlage 3.





Kuva 8. Ekologinen kompensatio vaihdantamallisissa Hessenin osavaltiossa.

## Oikeudellisten vastuiden sääntely

Korjaavien ja korvaavien toimenpiteiden ylläpito ja oikeudellinen varmistaminen on haittaa aiheuttaneen hankkeen toteuttajan vastuulla tai oikeudellisesti sen sijaan astuneen vastuulla (BNSG 15 § 4). Velvoitteen ajallinen jatkuvuus määrätään hankkeen sallivassa päätöksessä. Hessenin osavaltiossa kompensatiovelvoite jatkuu 30 vuotta.<sup>239</sup>

## Varmennus

BNSG 17 § 5:n nojalla viranomainen voi vaatia kompensatiovelvoitteen täyttämistä aiheutuvien kustannusten suuruuden vakuusmaksun, mikäli se on tarpeen kompensatiovelvoitteen toteuttamisen varmistamiseksi.

Kompensatiovelvoitteen laiminlyönti on sanktioitu enintään 100000 euron suuruudella hallinnollisella sanktiomaksulla (*Bußgeld*, HAGBNatSchG 28 §). Paikallinen luonnonsuojeluviranomainen voi myös laiminlyöntitilanteessa vaatia kompensatiovelvollista hankkimaan määritellyn määrän ekopisteitä, jotta laiminlyönti hyvitetään.<sup>240</sup>

<sup>239</sup> OECD 2016 s. 179.

<sup>240</sup> OECD 2016 s. 183–184.



## **Taloudellista tehokkuutta tukeva mekanismi**

Hessenin luonnonsuojelulain 11 §:n nojalla hyväksytty välittäjäyhteisö (*Ökoagentur*) voi toimia sekä neuvonantajana, korjaus- ja korvaustoimenpiteiden toteuttajana että hoitaa kaupantekoa luonnonarvojen tuottajien ja kompensatioiden tarvitsijoiden välillä. Välittäjäyhteisön tarkoituksena on minimoida neuvottelukustannuksia kompensatioiden tuottajien ja tarvitsijoiden välillä ylläpitämällä julkista rekisteriä ekopisteistä.<sup>241</sup> Se voi myös ottaa vastuulleen hankkeentoteuttajan kompensatiovelvoitteet maksua vastaan (Kompensationsverordnung 5 § 6).

## **Kompensaatiomaksu**

Liittovaltiolainsäädäntö ei alun perin sallinut suorittaa kompensatiovelvollisuuttaan pelkäämään rahalla. Eräät osavaltiot kuitenkin säätivät kompensatiomaksun (*Ersatzzahlung*) mahdolliseksi.<sup>242</sup> Nykyisin BNSG sallii kompensatiomaksun tilanteessa, jossa korjaaminen ja korvaaminen ei ole mahdollista. Hanke voidaan tällöinkin sallia BNSG 15 § 5 mukaisesti, jos suojelutarpeet eivät ole merkittävämpiä kuin muut eli hankkeen toteuttamista puoltavat tavoitteet. Kompensaatiomaksu ei ole veroluonteinen.<sup>243</sup> Se on ”korvamerkitty” eli se voidaan käyttää ainoastaan luonnonsuojelutarkoituksiin ja vain toimenpiteisiin, joihin ei ole muutoin oikeudellista velvollisuutta.<sup>244</sup> Hessenin osavaltiolainsäädännön mukaan kompensatiomaksu on käytettävä pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluessa.<sup>245</sup>

Kompensaatiomaksu on BNSG 15 § 6 mukaan pääsääntöisesti määrättävä hankkeen sallivassa lupapäätöksessä ja suoritettava ennen ympäristöarvojen heikentämistä. Jos maksu jostain syystä määrätään vasta myöhemmin, viranomaisen on edellytettävä vakuutta maksun suorittamisen takeeksi. Kompensaatiomaksun määrän on vastattava niitä kustannuksia, jotka olisivat aiheutuneet kompensatiotoimenpiteiden suorittamisesta mukaan lukien mm. hallinnolliset kustannukset. Hessenin osavaltiossa kompensatiomaksu määrätään ekopisteinä, ja yksittäisen ekopisteen arvo on nykyisin 35 senttiä.<sup>246</sup> Ilmeisenä tavoitteena on, että hankkeen toteuttaja ei voi säästää sillä, että kompensatiotoimien toteuttaminen on mahdollonta. Ratkaisu poistaa vääristävän kannustimen hankkeen toteuttajalta pyrkiä esittämään kompensatiotoimet mahdottomiksi tilanteessa, jossa ne olisi mahdollista toteuttaa.

<sup>241</sup> OECD 2016 s. 188.

<sup>242</sup> Fischer-Hüftle 2011 s. 753.

<sup>243</sup> Sparwasser – Wöckel 2004 s. 1193.

<sup>244</sup> OECD 2016 s. 176. BNSG 15 § 6: Wird ein Eingriff nach Absatz 5 zugelassen oder durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, hat der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten. Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten. Sind diese nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile. Die Ersatzzahlung ist von der zuständigen Behörde im Zulassungsbescheid oder, wenn der Eingriff von einer Behörde durchgeführt wird, vor der Durchführung des Eingriffs festzusetzen. Die Zahlung ist vor der Durchführung des Eingriffs zu leisten. Es kann ein anderer Zeitpunkt für die Zahlung festgelegt werden; in diesem Fall soll eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Die Ersatzzahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.

<sup>245</sup> HAGBNSG 9 §.

<sup>246</sup> OECD 2016 s. 179.

## Australia, New South Wales

Australian liittovaltion ympäristön- ja luonnonmonimuotoisuuden suojelulaki (*Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* 1999) edellyttää liittovaltion kannalta tärkeisiin luonnonarvoihin haitallisesti vaikuttavien hankkeiden jäännöshaitan kompensatiota. Tällaisia luonnonarvoja ovat maailmanperintöalueet, kansainvälisesti arvokkaat kosteikot (Ramsar), liittovaltion suojelualueet ja merialueet, Suuri Valliriutta (Great Barrier Reef), kansallisesti uhanalaiset lajit ja ekologiset yhteisöt (*ecological communities*). Lisäksi sääntely soveltuu liittovaltion virastojen hankkeisiin. Mikäli liittovaltio pitää osavaltiosääntelyä asianmukaisena, osavaltiosääntely korvaa liittovaltion lainsäädännön soveltamisen myös edellä lueteltujen luonnonarvojen osalta. Tässä selvityksessä keskitytään New South Walesin (NSW) osavaltion sääntelyyn.

NSW otti vuonna 2008 käyttöön biodiversiteettikompensaatiojärjestelmän (*BioBanking Scheme*), jota koskeva lainsäädäntö oli hyväksytty kaksi vuotta aiemmin. Järjestelmä uudistettiin elokuussa 2017 voimaan tulleella luonnon monimuotoisuuden suojelulailla (*Biodiversity Conservation Act* 2016, BCA) ja sitä täydentävällä alemmantasoisella säädöksellä (*Biodiversity Conservation Regulation* 2017), joka rinnastuu Suomen lainsäädännössä asetukseen. Tässä raportissa tarkastellaan nykyisin voimassa olevaa, aiemman pohjalta tarkennettua järjestelmää (*Biodiversity Offset Scheme*). Aiemmin voimassa ollut tarkastellaan vain siltä osin, kun sillä on merkitystä nykyisin voimassa olevan järjestelmän ratkaisujen kannalta.

BioBanking -järjestelmän keskeiset elementit säilytettiin uudistuksessa. Niitä olivat keskeiset vahvuudet kuten

- standardoitu, yhdenmukainen ja tieteellinen malli mitata sekä hankkeiden toteutuspaikalla biodiversiteetille aiheutettavia haittoja että korvaavien toimenpiteiden toteutuspaikalla saavutettavia hyötyjä
- korvaavien toimenpiteiden toteutuspaikkojen pysyvä suojelu sekä
- maanomistajien mahdollisuus saada maksu omistamiensa alueiden käytöstä suojeleluun.<sup>247</sup>

Olenneisin ero aiempaan sääntelyyn on, että aiemmin kompensatiojärjestelmän rinnalla oli vaihtoehtoinen päätöksentekoreitti. Uhanlaislajien suojelua koskeva lain (*Threatened Species Conservation Act*, kumottu) säännökset yhdessä ympäristöarviointi- ja lupalain (*Environmental Planning and Assessment Act* 1979) kanssa eivät edellyttäneet akkreditoidun asiantuntijan suorittamaa luonnonarvojen heikentämisen selvittämistä tai heikennettäviä arvoja vastaavaa kompensatiota, joten hankkeiden toteuttajat suosivat sitä halvempaa ja helpompaa.<sup>248</sup> Tästä johtuen kompensatiojärjestelmä jäi ensimmäisen kymmenen vuoden aikana lähes käyttämättömäksi. Vuoden 2016 puoliväliin mennessä vain 16 kompensatiopäätöstä oli tehty ja talletuksia oli 53 alueelta.<sup>249</sup>

Uudistuksessa myös osavaltion alkuperäiskasvillisuutta koskenut laki (*Native Vegetation Act*) kumottiin, koska sillä ei kyetty hillitsemään alkuperäiskasvillisuuden vähenemistä, vaikka laki asetti maanomistajille hyvin joustamattomat toiminnan puitteet.<sup>250</sup> Aiempi sääntely rajoitti vain laajamittaista kasvillisuuden poistamista. Uudistuksessa muita hankkeita

<sup>247</sup> NSW 2014b s. 5.

<sup>248</sup> Dupont 2017, erityisesti s. 98 ja 100.

<sup>249</sup> Dupont 2017 s. 85.

<sup>250</sup> NSW 2014a s. 2, 4. Alkuperäiskasvillisuudella on erittäin suuri merkitys Australiassa luonnon monimuotoisuuden lisäksi maataloustuotannolle, koska se estää eroosiota ja maaperän suolaantumista. Sama s. 18.

koskenut kompensatiosääntely ulotettiin myös maatalouteen, lukuun ottamatta vähämerkityksistä kasvillisuuden poistamista.<sup>251</sup> Uudistuksessa alkuperäiskasvillisuuden suojelun kannalta keskeiseen asemaan nousi paikallisen alkutuotannon edellytyksiä koskeva paikallista maankäyttöä koskeva laki (*Local Land Services Act* 2013).

Luonnon monimuotoisuuden suojelulainsäädäntö (laki ja asetus) määrittelee puitteet, joilla hallitaan rakentamisesta tai muusta maakäytöstä ja maatalouteen liittyvästä kasvillisuuden poistamisesta luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittoja. Järjestelmän tavoitteena on läpinäkyvä, yhdenmukainen ja tieteeseen perustuva lähestymistapa, jolla aiheutuvat haitta-vaikutukset arvioidaan ja korvataan.

### **Soveltamisala**

Osavaltiotasoiset rakentamis- tai infrahankkeet kuuluvat automaattisesti järjestelmän soveltamisalaan, ellei ympäristöministeriö toisin päättä. Soveltamisalaan kuuluvat myös sellaiset paikalliset rakentamishankkeet, joita koskee ympäristöarviointi- ja lupalaki (*Environmental Planning and Assessment Act*), ja joilla todennäköisesti on merkityksellinen (*significant*) vaikutus uhanlaisiin lajeihin tai joka muutoin ylittää järjestelmän soveltamiskynnyksen. Samoin sitä sovelletaan sellaiseen alkuperäiskasvillisuuden poistoon, joka edellyttää paikallisen maankäyttölain nojalla lautakunnan lupaa. Lisäksi sitä sovelletaan alkuperäiskasvillisuuden poistamiseen kaupunkialueilla ja ympäristönsuojelualueilla, jos se ei edellytä rakennuslupaa, mutta ylittää järjestelmän soveltamiskynnyksen.

### **Mitigaatiohierarkia**

Kompensaation lähtökohtana on mitigaatiohierarkian noudattaminen eli haittojen välttäminen, lieventäminen ja viimesijainen korvaaminen noudattaen.

### **Kokonaisjärjestelmä**

Järjestelmä rakentuu kahdelle osatekijälle. Yhtäältä hankkeiden toteuttajien ja maanomistajien (-haltijoiden) on kompensoitava rakentamistoiminnan tai kasvillisuuden poistamisen aiheuttamat haitat kompensatiojärjestelmän mukaisten talletusten (*credit*) käyttämisellä (*retire*). Toisaalta maanomistajat, jotka hoitosopimuksella sitoutuvat luonnon monimuotoisuuden tuottamiseen omistamallaan maa-alueella, saavat toiminnastaan talletuksia, joita he voivat myydä toisella kiinteistöllä aiheutettavan haitan korvaamiseksi siihen velvollisille hankkeiden toteuttajille tai maanomistajille (BCA säännökset 6.2 ja 6.4).

Koko järjestelmää hallinnoidaan verkkopohjaisen kompensatioiden hallinnointijärjestelmän (*Biodiversity Offsets and Agreement Management System*, BOAMS) kautta ja biodiversiteetin suojelurahaston (*Biodiversity Conservation Fund*) avulla.

Suurelta osin itse talletusjärjestelmä on säilynyt perusmuodossaan,<sup>252</sup> mutta sen soveltamisala on laajentunut ja suojelurahaston rooli on vahvistunut aiempaan järjestelmään verrattuna.

### **Hankkeen salliminen**

Haittoja aiheuttavan hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyy viisi vaihetta.

---

<sup>251</sup> NSWa 2014 s. 8.

<sup>252</sup> Ks. järjestelmän analyysi Suvantola 2008 ja Suvantola 2009.

Ensinnä hankkeen suunnittelijan on jo suunnittelun alkuvaiheessa selvitettävä, soveltuuko kompensatiojärjestelmä hankkeeseen tai kasvillisuuden poistamiseen.

Jos suunniteltu toiminta kuuluu soveltamisalaan, hankkeen suunnittelijan on käytettävä akkreditoitua arvioitsijaa. Arvioinnissa sovelletaan yhdenmukaista luonnon monimuotoisuuden arviointimenetelmää (*Biodiversity Assessment Method*, BAM, BCA säännös 6.8), jonka mukaan laadittavassa raportissa (*Biodiversity Development Assessment Report*) osoitetaan, millaisin toimenpitein hankkeen suunnittelija on noudattanut mitigaatiohierarkiaa (haittojen välttäminen ja lieventäminen) ja todetaan kompensatiovelvoite (*credit obligation*) eli montako ja minkä tyyppisiä ekosysteemi- ja lajitalletuksia hankkeen aiheuttamien jäännöshaittojen korvaamiseksi tarvitaan (BCA säännös 6.12). Arviointiraportti toimitetaan lupahakemuksen yhteydessä lupaviranomaiselle.

Lähtökohtaisesti kompensation on oltava samalainen kuin heikennettävät arvot. Jos tarkoin määritellyin, kohtuullisin toimin<sup>253</sup> ei ole mahdollista hankkia samanlaista kompensatiota, hankkeen suunnittelija voi pyytää lupahakemuksessaan, että kompensation voi suorittaa muuta luonnonarvoa koskevalla talletuksella. Talletuksen sijasta hankkeen suunnittelija voi myös hakea lupaa toteuttaa kompensation luonnon monimuotoisuustoimenpiteillä (*biodiversity conservation actions*) tai niiden rahoittamisella.

Saatuun lupahakemuksen ja biodiversiteettiarviointiraportin, lupaviranomainen suorittaa lupaharkinnan ja päättää hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä kyseiseen hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön kannalta. Biodiversiteettiin kohdistuvat vaikutukset ovat vain osa lupaharkinnassa tarkasteltavista seikoista. Sen kannalta olennaista on, aiheuttaako hanke vakavaa ja peruuttamatonta haittaa (*serious and irreversible impact*). Eräiden toimintojen osalta tällainen vaikutus estää hankkeen sallimisen (BCA säännös 7.16). Hankkeen suunnittelijoiden suositellaankin neuvottelevan ennen lupahakemuksen jättämistä lupaviranomaisen kanssa, jotta tällaiselta vältyttäisiin.

Jos lupaviranomainen päättää sallia hankkeen, kompensatiovelvoite sisältyy hankkeen lupaehtoihin. Biodiversiteettiraportin kompensatiovelvoite ei sido lupaviranomaista, vaan se voi arvioida vaadittavan kompensation joko suuremmaksi tai pienemmäksi kuin raportissa on esitetty. Jos velvoitetta ankaroitetaan, lupaviranomaisen on esitettävä sille perusteet tai haettava vahvistusta päätökselleen osavaltion ympäristöviranomaiselta (*Office of Environment and Heritage*, OEH). Lupaviranomainen voi päätöksessään sallia kompensation toteuttamisen muilla luonnonarvotalletuksilla kuin heikennetyn kaltaisilla edellä todetuin edellytyksin tai luvassa yksilöityjä luonnon monimuotoisuustoimenpiteitä rahoittamalla. Edelleen luvassa voidaan asettaa muita ehtoja hankkeen suunnittelijan biodiversiteettiraportissa esittämien haittojen välttämisen tai lieventämistoimenpiteiden toteuttamisen varmistamiseksi.

### **Kompensaation toteuttaminen**

Viime vaiheessa hankkeen suunnittelija eli tässä vaiheessa toteuttaja täyttää kompensatiovelvoitteensa etsimällä ja ostamalla vaaditun, samanarvoisen ja -tyyppisen talletuksen ja rekisteröimällä sen käytetyksi (*retire*) osavaltion ympäristöviranomaisen kompensatioiden hallintajärjestelmässä. Talletuksen voi hankkia joko mainitun viranomaisen ylläpitämän rekisterin kautta tai käyttämällä yksityistä välittäjää niiden hankkimiseen.

<sup>253</sup> Kohtuulliset toimet on yksilöity erillisessä ohjeessa ja niiden noudattaminen on voitava dokumentoida.

Samanarvoisuus ja -tyyppisyys (*like-for-like*) kasvillisuustyyppiin liittymättömien uhanlaisten lajien osalta mahdollistaa korvaavuuden missä tahansa osavaltion alueella, muuten pääsääntöisesti korvaavuus edellyttää alueellista läheisyyttä.

Toinen tapa toteuttaa kompensatiovelvoite on määrittää kompensatiotalletuksen hinta kompensatiomaksulaskurilla (*Offsets Payment Calculator*) ja suorittaa laskurin osoittama summa biodiversiteetin suojelurahastoon kompensatioiden hallintajärjestelmässä (BCA säännös 6.30). Rahasto tulee tällöin hankkeen toteuttajan sijasta vastuuseen talletuksen hankkimisesta ja velvoitteen suorittamisesta.

Jos lupapäätöksessä on sallittu muu tapa suorittaa kompensatiovelvoite, sitä on noudatettava.

Kun kompensatiovelvoite on täysimääräisesti toteutettu, hankkeen suunnittelija voi ryhtyä hankkeen toteutukseen. Lupaviranomaisen on valvottava, että lupaehtoihin sisältyvää kompensatiovelvoitetta noudatetaan siinä missä muitakin hankkeeseen sovellettavia ehtoja.

### ***Luonnonarvotalletusten tuottaminen***

Myös luonnonarvotalletusten tuottamisessa on useita, selkeitä vaiheita.

Aluksi selvitetään toimintaan halukkaan tahon kelpoisuus osallistua järjestelmään. Edellytykset koskevat sekä maa-aluetta että maanomistajaa tai -haltijaa (*fit and proper person*). Mahdollisia rasiitteiden haltijoita on suositeltavaa konsultoida, samoin on mahdollista selvittää mahdollisilta talletusten tarvitsijoilta kiinnostusta kyseisen maa-alueen tuottamiin luonnonarvotalletuksiin julkaisemalla osavaltion ympäristöviranomaisen rekisterissä talletusaie (*expression of interest*).

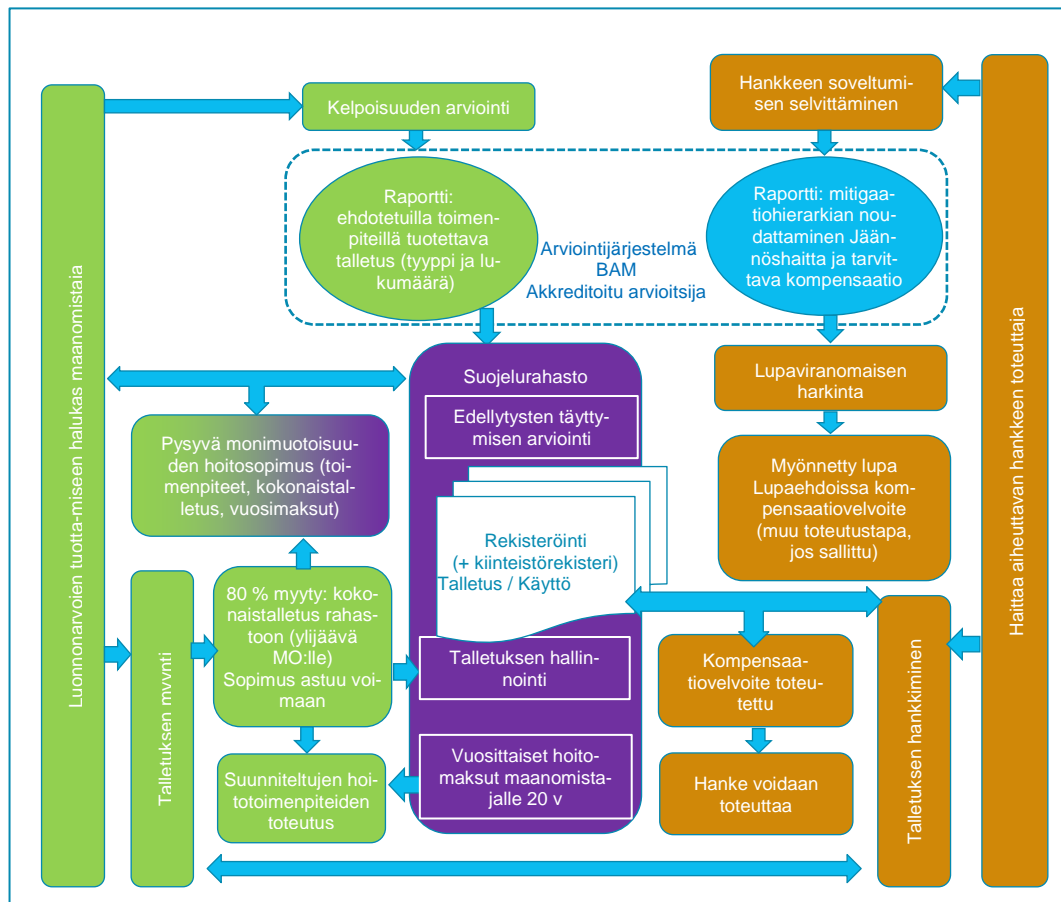
Talletusta suunnittelevan on käytettävä hankkeen toteuttajan tavoin akkreditoitua arvioitsijaa, joka laatii luonnon monimuotoisuuden arviointimenetelmällä (BAM) luonnonarvojen tuottamista koskevan raportin (*Biodiversity Stewardship Site Assessment Report*, BSSAR) ehdotetuista hoitotoimenpiteistä kiinteistöillä ja niillä tuotettavista talletuksista (tyyppi ja lukumäärä) (BCA säännös 6.11).

Maanomistaja toimittaa hakemuksen yhdessä luonnonarvojen tuottamista koskevan raportin kanssa suojelurahastolle BOAMS- järjestelmän kautta. Suojelurahasto arvioi, täyttääkö hakemus lakisääteiset vaatimukset ja myönteisessä tapauksessa tekee maanomistajan tai -haltijan kanssa pysyvän monimuotoisuuden hoitosopimuksen (*biodiversity stewardship agreement*), joilla kompensatona käytettävien alueiden arvot turvataan. Sopimukseen sisältyy hoitosuunnitelma, jossa määritetään vuosittaiset hoitotoimenpiteet ja niiden kustannukset 20 vuoden ajalle sekä pysyvät hoitokustannukset. Yhteissumma on kokonaistalletusmaksu (*Total Fund Deposit*). Sopimus rekisteröidään osavaltion ympäristöviranomaisen rekisteriin sekä kiinteistörekisteriin (*Land and Property Information*). Maanomistaja voi ilmoittaa talletuksen ympäristöviranomaisen rekisterissä (*expression of interest register*) tai etsiä itse tai välittäjän avulla ostajan talletukselleen.

### ***Taloudellinen järjestely***

Maanomistaja myy talletuksen joko rahastolle tai yksityiselle hankkeen toteuttajalle ja maksaa saamastaan maksusta kokonaistalletusmaksun rahastoon (*Conservation Trust's Stewardship Payments Fund*) kompensatioiden hallintajärjestelmän kautta sekä siirtää talletuksen omistusoikeuden ostajalle samassa järjestelmässä (BCA säännös 6.20-21). Myös suojelua vapaaehtoisesti edistävä toimija voi ostaa talletuksen.

Maanomistajan hintapyyntö todennäköisesti on vähintään kokonaistalletusmaksun suuruinen, mutta mahdollisesti suurempikin, sillä maksun ylittävä osuus on suoraa tuloa maanomistajalle.



Kuva 9. NSW:n osavaltion Biodiversity Offset Scheme perusmuotoisena kompensatiotalletuskauppana.

Kun maanomistaja on myynyt talletuksesta vähintään 80% kokonaistalletusmaksun arvoa vastaavan määrän, monimuotoisuuden hoitosopimus astuu voimaan. Maanomistaja on tämän jälkeen velvollinen toteuttamaan sopimuksessa määritellyt toimenpiteet kiinteistöllä ja rahasto alkaa maksaa hänelle vuosittaisia hoitomaksuja sopimuksen ehtojen mukaisesti. Maksut jatkuvat 20 vuoden ajan ja maanomistaja on velvollinen vuosittaiseen raportointiin. Hoitokauden päätyttyä maanomistaja voi hakea hoitosopimuksen uusimista tai tyytyä ylläpitomaksuun, mutta suojelua koskeva sopimus jää voimaan pysyvästi.

### Varmennus

Rahasto valvoo sopimuksen ehtojen noudattamista. Maanomistaja sitoutuu rahaston tai ympäristöviranomaisen tekemien valvontakäyntien sallimiseen ja muihin sopimuksen täyttämiseen liittyviin toimiin.

Ministeriö voi laiminlyöntitilanteessa ensin velvoittaa toteuttamaan toimenpiteet ja sen jälkeen velvoittaa maksamaan sanktiona edellytetyjen toimenpiteiden toteuttamista vastaavan korvauksen (BCA säännös 8.13) sekä määrätä tai teettää luonnonarvon toteuttamiseen osoitetun alueen (*biodiversity stewardship site*) hoitotoimenpiteet velvollisen kustannuksella (BCA säännös 11.26). Kyse on Suomessa hallintopakoon rinnastuvasta velvoitteesta. Mi-

nisteriö voi myös vaatia, että luonnonarvojen tuottamiseen osoitetun alueen omistaja sovit-  
tujen hoitotoimenpiteiden toteuttamisen laiminlyöntitilanteessa luopuu (*retire*) laiminlyöntiä  
vastaavasta määrästä talletusta, jos niitä ei ole vielä luovutettu.

## Ruotsi

### **Lainsäädäntö**

Ruotsissa ympäristön- ja luonnonsuojelua koskee ympäristökaari (*miljöbalken* 1998:808, MB). Voimaan astuessaan laki kumosi luonnonsuojelulain (*naturvårdslag* 1964:822), johon oli sisältynyt säännös kompensatiovelvoitteen asettamismahdollisuudesta kosteikkojen muuttamiseen tarvittavassa luvassa. Ympäristökaaressa tämä kompensatiovelvollisuuden asettamismahdollisuus säädettiin yleissäännökseksi. Ympäristökaaren 16:9.1,3 §:n mukaan ympäristöluvassa (*tillstånd, godkännande* tai *dispens*) voidaan edellyttää, että luvansaaja korvaa luvanvaraisesta toiminnasta yleiselle edulle aiheutuvat haittavaikutukset (*intrång i allmänna intressen*) kompensatiotoimin tai maksaa niiden kustannukset.

Kustannusvastuu kompensatiotoimista kuuluu hankkeen toteuttajalle, ellei se olisi kohtuutonta (MB 29a §).

Ruotsin ekologisia kompensatioita koskeva lainsäädäntö on minimaalinen. Vuonna 2016 ympäristövirasto (*Naturvårdsverket*) antoi soveltamisohjeet kompensatioiden toteuttamisesta, mutta ne on muotoiltu hyvin yleistasoiksi ja suosituksenomaisiksi.<sup>254</sup> Ohjeiden puuttaminen oli johtanut hankkeiden viivästymiseen ja kompensatiotoiminnan korkeampiin kustannuksiin.<sup>255</sup> Ohjeistus antaa päätöksentekijöille yleistasoista tukea, mutta jättää edelleen hyvin paljon kulloisenkin soveltajan harkinnan varaan.

### **Soveltamisala**

Ympäristökaari velvoittaa kahdessa tilanteessa kompensatiovelvoitteen asettamiseen eli silloin kun myönnetään poikkeus luonnonsuojelualueen (*naturreservat*) suojelusäännöksistä (MB 7:7.3) tai Natura 2000 -verkoston suojelusta (MB 7:29.1,3 §).

Naturvårdsverketin mukaan kompensatioon voidaan velvoittaa mm. tilanteessa, jossa haittavaikutukset kohdistuvat luontodirektiivin tiukasti suojelemien lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoihin.<sup>256</sup> Muiden lajien, luontotyyppien ja maiseman osalta kompensatiovelvoite on katsottu voitavan asettaa ympäristökaaren mukaisessa ympäristöluvassa. Kompensatiovelvoitteen asettamismahdollisuuden perustava säännös on kuitenkin tulkinnanvarainen, sillä siitä ei selvästi ilmene, milloin velvoite voidaan asettaa.<sup>257</sup> Erityisesti oikeusperuste on epäselvä tilanteissa, joissa hankkeen sallittavuus perustuu muuhun lainsäädäntöön kuin ympäristökaareen.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> Naturvårdsverket 2016.

<sup>255</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 12.

<sup>256</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 66.

<sup>257</sup> SOU 2017 s. 251, 254, 259.

<sup>258</sup> SOU 2017 s. 256, 259.



## Kompensaation toteuttaminen

Ympäristökaari ei edellytä, että kompensatio kohdistuu heikennettävään luonnonarvoon. Naturvårdssverketin antaman ohjeistuksen mukaan se on ensisijaisesti toivottavaa, jos taloudelliset kustannukset jäävät saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuullisiksi.<sup>259</sup> Ohjeiden mukaan samaa-samalla lähtökohdasta voidaan poiketa myös esimerkiksi siksi, että laajemmassa alueellisessa tarkastelussa on kokonaisuutena tarkastellen tarvetta parantaa muiden luontotyyppien tilaa esimerkiksi alueellisten viherrakenteen suunnitelmien toteuttamiseksi (*regionala handlingsplaner för grön infrastruktur*).<sup>260</sup>

Luonnonsuojelualueen luonnonarvojen heikentyminen (*intrånget i naturvärdet*) on kompensoitava laajentamalla suojelualueen tai muun (suoja)alueen pinta-alaa (*i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område*). Vaihtoehtoisesti voidaan suojella luonnonsuojelullisesti vastaava alue tai toisaalla suoritettavilla toimenpiteillä lisätä jo suojelun alueen luonnonarvoja. Lukuun ottamatta viimeistä vaihtoehtoa kompensatiot eivät toteuta lisäisyyttä muutoin kuin suojelualueverkoston pinta-alassa eli poikkeaminen johtaa luonnonarvojen nettomenetykseen.

Viime vuosina viranomaiset ovat ympäristökaaren 16 luvun 9 §:n nojalla edellyttäneet kompensatiota ympäristöluvassa pienemmiltä hankkeilta, joilla on ollut rajoitettuja haittavaikutuksia yksittäisiin, pieniin suojeltuihin luontotyypeihin suojelualueiden ulkopuolella, tavanomaisessa maisemassa.<sup>261</sup> Naturvårdssverketin ohjeistuksessa keskeisesti esitetään mahdollisia kompensatiotoimenpiteitä erilaisissa ympäristöissä. Maantieteellisen sijoittumisen osalta ohjeissa todetaan yleisellä tasolla suositeltavaksi toiminnallisuuden tavoitetta huomioiden kuitenkin samalla kustannukset sekä tekniset ja käytännölliset rajoitukset.<sup>262</sup> Luontotyyppin ja lajin esiintymispaikan suojelusta poikettaessa kompensatio suositellaan toteutettavan lähialueella.<sup>263</sup>

Ekosysteemipalveluiden heikentämisen kompensatian erityislaatuisuus tunnistaan Naturvårdssverketin ohjeissa. Niistä hyötyjen lukuisuus ja erilaatuisuus aiheuttaa distributiivisia haasteita.<sup>264</sup> Korvaamisen maantieteellisen sijoittumisen osalta ohjeistus ottaa kantaa kuitenkin siten, että niissä tapauksissa, joissa heikennettävällä ekosysteemipalvelulla on suurta paikallista arvoa, kompensatiolla tulisi vahvistaa paikallisten ekosysteemipalveluiden tuottamista.<sup>265</sup>

Kompensaatioiden ajalliseen toteutukseen ohjeet antavat suosituksia. Jos ainut- tai korkealaatuisia luonnonarvoja menetettäisiin hankkeen toteutuksessa, voitaisiin edellyttää kompensatian toteuttamista etukäteisesti ja kompensointitoimenpiteiden tuottaessa hitaasti vastaavia arvoja, voitaisiin edellyttää määrällisesti suurempia kompensatioita.<sup>266</sup>

Toimenpiteisiin voidaan kaikissa tapauksissa velvoittaa myös toisen maanomistajan kiinteistöllä. Lääninhallitus voi tällaisessa tilanteessa antaa ympäristökaaren 28:2 §:n nojalla kompensatiovelvolliselle oikeuden päästä kyseiselle kiinteistölle veloitteen suorittamiseksi.

<sup>259</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 61.

<sup>260</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 62.

<sup>261</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 66.

<sup>262</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 76.

<sup>263</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 78.

<sup>264</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 80.

<sup>265</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 80.

<sup>266</sup> Naturvårdssverket 2016 s. 82.



## **Päätöksenteon kytkeytyneisyys**

Tilanteissa, joissa hanke edellyttää maa- ja ympäristötuomiostuimen (*mark- och miljödomstol*) myöntämää lupaa, myös luonnonsuojelusta tarvittavat poikkeukset ratkaistaan samassa menettelyssä, koskivatpa ne sitten suojelualueita, suojeltuja luontotyypppejä tai lajisuojelua.<sup>267</sup> Muissa tapauksissa poikkeaminen luonnonsuojelusta ratkaistaan erillisenä asiana. Lupapäätöksessä annetaan kompensatiota koskevat lupaehdot.<sup>268</sup>

Kompensaatiopäätöksen tekemismenettelystä ei säädetä eikä siitä lausuta lainvalmisteluaineistossa. Naturvårdsverket suosittelee, että päätösharkinta tapahtuu kaksivaiheisesti siten, että ensin päätetään hankkeen sallittavuudesta muilla perusteilla ja vasta sen jälkeen harkitaan mahdollinen kompensatio.<sup>269</sup> Näin vältetään hankkeen salliminen kompensatian vuoksi paikassa, jossa sitä muutoin ei voitaisi sallia. Samoin mitigaatioshierarkian noudattaminen saattaisi heikentyä, jos kompensatioesitys huomioitaisiin jo lupaharkinnassa.<sup>270</sup> Ohjeissa esitetään myös suositukset päätöksentekoprosessista, todeten kuitenkin, että kyse on aina yksittäistapauksellisesta päätöksenteosta.<sup>271</sup>

## **Mitigaatioshierarkia**

Ympäristökaaren säännökset ilmentävät välillisesti mitigaatioshierarkiaa, vaikka itse käsitettä tai sen määritelmää ei sisälly lakiin.<sup>272</sup> Mietinnössä 2017 suositeltiin sen selkeää ilmaisua ympäristökaareissa.<sup>273</sup>

## **Varmentaminen**

Ruotsin lainsäädäntö ei lausu ekologisen kompensatian varmennuksesta. Kun kompensatiovelvoite asetetaan ympäristöluvan ehdoissa, sen noudattamisen valvonta ja varmistaminen tapahtuu yleisessä lupavalvonnassa. Mikäli kompensatona käytettävän alueen luonnonarvot halutaan turvata pysyvästi, se edellyttää erillistä toimivaltaisen viranomaisen päätöstä soveltaen asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.<sup>274</sup>

## **Käytäntö**

Naturvårdsverketin vuonna 2015 julkaisemassa selvityksessä oli käyty läpi kaikki vuosina 2011–2014 tehdyt päätökset. Suojelualueisiin kohdistuneita haittavaikutuksia oli edellytetty kompensoitavan vain 1–2 prosentissa kaikista tarkastelluista 3.500 tapauksesta.<sup>275</sup> Vaikka ympäristökaaren mukaan suojelualueisiin kohdistuvat haitat on selkeästi korvattava, että kompensatiovelvoitteen mahdollisuutta ei ole juurikaan sovellettu, ilmeisesti sen vuoksi, että haittoja on pidetty vähäisinä.<sup>276</sup> Sen sijaan suojeltuihin luontotyypppeihin kohdistuneita

---

<sup>267</sup> Naturvårdsverket 2015 s. 12, 14, 18.

<sup>268</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 98.

<sup>269</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 42.

<sup>270</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 43.

<sup>271</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 85–89.

<sup>272</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 65.

<sup>273</sup> SOU 2017 s. 274.

<sup>274</sup> Naturvårdsverket 2015 s. 92.

<sup>275</sup> Naturvårdsverket 2015 s. 12.

<sup>276</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 66.

haittavaikutuksia oli edellytetty kompensoitavan 82 prosentissa kaikista 1080 tapauksesta.<sup>277</sup> Lajeihin kohdistuneita haittoja oli vaadittu kompensoitavan 4 prosentissa yhteensä 486 tapauksesta.<sup>278</sup>

Yleisiä eli suojelemattomia luonnon arvoja ja lajeja kompensoidaan hyvin harvoin.<sup>279</sup>

Ruotsissa kompensaatiosääntelyn joustamattomuuden vuoksi kompensatioon käytettävien alueiden valinnan ja sen toimintamuotojen kustannukset ovat käytännössä olleet korkeat.<sup>280</sup>

## **Maankäytön suunnittelu**

Vaikka ekologinen kompensatio on enenevässä määrin kuntien strategisen suunnittelun keskiössä, sitä koskevat säännökset ovat epämääräiset.<sup>281</sup> Osa kasvukeskuskunnista, mm. Helsingborg, ovat kehittäneet periaatteita, joilla rakennuttajat voivat vapaaehtoisesti kompensoida kaupunkirakentamisen vuoksi menetettäviä ympäristöarvoja, vaikka lainsäädäntö ei siihen velvoitakaan.<sup>282</sup> Helsingborgin soveltama *tasapainotusperiaate (balanceringsprincipen)* edellyttää mitigaatiohierarkian (*undvika, minimera, utjämna* ja *ersätta*) soveltamista. Se myös mittaa muutettavan alueen pinta-alan ja laadun ja arvioi, miten muutos sopii kunnan yleiskaavaan ja vihreään infrakaavaan. Hankkeen toteuttajan on kustannettava korvaavat toimet kaupungin toisaalla omistamalla alueella, jos maankäyttö tapahtuu kunnan omistamalla maa-alueella. Jos maankäyttö tapahtuu yksityismaalla, hankkeen toteuttaja myöskin maksaa kustannukset, mutta muodollisesti kaupunki soveltaa korjaamista (*utjämna*) niin, että sen omistamalla yleisellä alueella niin ekologisista kuin virkistyksellisistä arvoja tuottavat toimenpiteet tehdään korkeatasoisemmin yksityisen maksamalla rahoituksella.<sup>283</sup>

## **Ehdotetut muutokset**

Komiteamietinnössä SOU 2017:34 esitetään, että mitigaatiohierarkiasta ja kompensatiovelvollisuudesta säädettäisiin yksiselitteisemmin sekä ympäristökaareissa että muissa ympäristönkäyttöä koskeissa säädöksissä kuten muun muassa tielainsäädännössä ja rakennuslainsäädännössä.<sup>284</sup>

Vuonna 2017 mietinnössä myös suositeltiin, että hallitus antaa erälle lääninhallituksille tehtäväksi kehittää Saksan mallista aluevarantojärjestelmää kompensatioiden toteuttamista varten yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa, koska sekä vesipuitedirektiivin tulkinnan ja ympäristökaareen ehdotettavien tiukempien säännösten vuoksi tarve ekologiseen kompensatioon todennäköisesti lisääntyy jatkossa.<sup>285</sup>

## **Johtopäätökset tarkasteltujen maiden järjestelmistä**

Saksan Hessenin ja Australian NSW:n kompensatiojärjestelmät ovat nykyisellään muodostumassa tietyiltä osin yhdenmukaisiksi. Molemmat ovat nykyisellään velvoittavia ja molempiin sisältyy luonnonarvojen kauppamekanismi. Molemmissa selkeästi on pyritty erottamaan

---

<sup>277</sup> Naturvårdsverket 2015 s. 14.

<sup>278</sup> Naturvårdsverket 2015 s. 18.

<sup>279</sup> SOU 2017 s. 115.

<sup>280</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 12.

<sup>281</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 65.

<sup>282</sup> Enetjärn ym. 2015 s. 66, 76.

<sup>283</sup> SOU 2017 s. 118–120. Ks. Myös Lommaa koskien sama s. 120–123.

<sup>284</sup> SOU 2017 s. 290–302.

<sup>285</sup> SOU 2017 s. 303–314.

hankkeen toteuttaja kompensaation tuottamisesta, kuitenkin niin, että osallistumalla samanarvoisena luonnonarvojen tuottajana järjestelmään myös hankkeen toteuttaja voi tuottaa tarvitsemansa kompensatiot. Tämä asettaa toimijat samanarvoiseen asemaan ja hankkeen toteuttajan tuottamat arvot ovat läpinäkyvästi yhdenvertaiset laadultaan muiden tuottajien kanssa. Yhteistä on myös sekin, että molemmissa maissa on selkeä mittaamisjärjestelmä, jolla arvioidaan sekä lähtötila, aiheutuvat haitat ja niitä korvaamaan tarvittava kompensaatio että tuotettavien luonnonarvojen tuottama hyöty. Mikäli kompensaatio ei ole mahdollista, tämä järjestelmä myös antaa perusteet kompensatiomaksun määrittämiselle.

Hankkeen toteuttaja vapautuu molemmissa järjestelmissä kompensatiovastuusta hankkimalla kolmannen tahon tuottaman kompensaation. Tämä toki tarkoittaa etupainotteista taloudellista panostusta. Se ei kuitenkaan poikkea muista investoinneista, jotka tuottavat pitkäaikaista tuloa kuten maanhankinta tuotantotarpeisiin.

Järjestelmät ovat myös sikäli menossa samaan suuntaan, että korvaavuus ei ole hankekohdista, vaan molemmissa korvaava arvo voi olla osa suuremmasta tuotetusta kompensatiotalletuksesta tai koostua useista talletuksista.

Vaikka periaatteessa kompensatiotalletukset tuotetaan ennen kuin heikennys sallitaan, Australiassa niiden tuottaminen tosiasiassa alkaa vasta, kun 80 % talletuksella tuotettavaksi suunnitellusta on myyty ja tuottamiseen liittyvät toimenpiteet jaksotetaan 20 vuoden ajalle. Tosiasiassa siten kompensatiot ainakin osittain tuotetaan vasta jälkikäteen. Tavallaan kompensaation tuottajiksi ilmoittautuneet maanomistajat muodostavat eräänlaisen kompensatiovarannon, joka rinnastuu Saksan kompensatioaluevarantoon (*Flächenpool*). Myös Ruotsissa suositellaan tältä osin Saksan mallisen kompensatioaluevarannon käyttöönottoa, jotta tarvittaessa kompensatiotoimenpiteiden toteuttamiseen on saatavissa maa-alueita.

Sekä Saksassa että NSW:ssä voidaan sallia kompensatiomaksu, jos kompensointi ei ole muuten mahdollista.

Ekologisen vaikuttavuuden osalta Australian järjestelmä on tiukin, koska kompensaation on oltava samanlaatuinen, ellei tästä vaatimuksesta saa poikkeusta. Saksassa vastaavuutta vaaditaan ainoastaan ekopisteiden vastaavuuden osalta. Ruotsissa kaikki kompensointi on hankekohdista, eikä niiden vastaavuudesta ole saatavissa tietoja.

Australian järjestelmään on kyetty rakentamaan jatkuvan tulon lähde kompensaatioon osallistuvalla maanomistajalla ja siten tarjoamaan realistinen uusi vaihtoehto maanomistajan maankäyttömuotovalikoimaan. Malli myös minimoi riskin siitä, että maanomistaja sitoutuu kompensaatioon, mutta ei toteuta sovittuja toimenpiteitä saatuaan kertaluonteisen korvauksen. Sekä Saksassa että Australiassa alueiden arvojen pysyvyys on keskeinen osa järjestelmää.

Ruotsin lainsäädäntö on useimpien edellä lueteltujen piirteiden osalta puutteellinen. Jopa peruste kompensatiovelvoitteen asettamiselle on oikeudellisesti epäselvä, jos lupa perustuu muuhun kuin ympäristökaareen ja silloinkin kun velvoite voidaan asettaa, siihen ei välttämättä ole velvollisuutta. Ruotsissa järjestelmän puutteellisuus on tunnistettu ja todennäköisesti lähitulevaisuudessa<sup>286</sup> lainsäädännön muutoksella ainakin osaan näistä puutteista puututaan.

<sup>286</sup> Mietinnöstä pyydettyjen kannanottojen määräaika päättyi 4.10.2018.

Yhteen vetävänä johtopäätöksenä on, että hankekohtaisesta ekologista kompensatiosta pyritään eri maissa eroon sen toimimattomuuden vuoksi. Tarkasteltujen mallien yhteinen kehityssuunta on kompensatioiden vaihdannan mahdollistaminen ja siten luonnonarvojen "tuottamiseen" kannustaminen. Tämän rinnalla on kuitenkin tarvetta kompensatiomaksujärjestelmälle niissä poikkeustilanteissa, joissa kompensatio syystä tai toisesta ei ole mahdollinen. Kompensatiojärjestelmien kehityssuunta on velvoittava järjestelmä, johon sisältyy

- a) luonnonarvojen kauppamekanismi,
- b) heikentävän hankkeen toteuttamisen ja kompensation tuottamisen eriyttäminen toisistaan,
- c) selkeä mittaamisjärjestelmä, jolla arvioidaan sekä lähtötila, aiheutuvat haitat ja niitä korvaamaan tarvittava kompensatio että tuotettavien luonnonarvojen tuottama hyöty,
- d) korvaavan arvon tuottaminen joustavasti osana suurempaa tuotettua kompensatiotalletusta tai koostuen useista talletuksista (samanlaatuinen (NSW) tai samanarvoinen ekopisteinä (Saksa), sekä
- e) osapuolten oikeudellisten vastuiden sääntely.

#### Suositus 4

Ulkomailla saadut kokemukset on hyödynnettävä kompensatiojärjestelmän suunnittelussa Suomessa. Hankekohtaisen korvaamisen sijasta aiheellista kehittää kokonaisvaltaisempia malleja kuten kompensatiomaksu ja -vaihdanta.

### 3. VALLITSEVA OIKEUSTILA SUOMESSA

#### 3.1. Korvaavat toimet – oikeudellinen ekologisen kompensaation käsite

Suomen luonnonsuojelulaissa ainoastaan lain 66 § koskee ekologista kompensaatiota, mutta laissa ei käytetä *kompensaatio* -käsitettä. Luonnonsuojelulain alkuperäisen LSL 69 §:n mukaan ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä *toimenpiteisiin, joilla heikentymien korvataan*, jos Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen suojelu lakkautetaan, sen rauhoitusmääräyksiä lievennetään tai viranomaisen 66 §:n 2 tai 3 momentin nojalla on myöntänyt luvan taikka hyväksynyt tai vahvistanut suunnitelman ja tällainen päätös johtaa Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymiseen. Hallituksen esityksen HE 79/1996 yksityiskohtaisissa 69 §:n perusteluissa viitattiin luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan tarkoittamaan *kompensaatioon*, vaikkakaan sen sisältöä ei tarkemmin avattu muutoin kuin tavoitetasen osalta.<sup>287</sup>

2000-luvun puolivälissä *ekologisen kompensaation* käsite omaksuttiin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Sillä tarkoitettiin ympäristöä hyödyttäviä toimenpiteitä, kuten ekosysteemin ennallistamista, palauttamista, uudelleen luomista tai haitta-aineiden talteenottoa, joilla "ai-kaansaatavat luonnonarvot periaatteessa korvaavat ne luonnonarvot, joita heikennetään tai jotka hävitetään", ja joiden tavoitteena on "ei nettomenetystä tai jopa ympäristöllinen netto-hyöty"<sup>288</sup> siten, että luonnonsuojelulain säännöksistä myönnettävästä poikkeuksesta huolimatta "kyseisten luonnonarvojen suojelutaso säilyy ennallaan tai paranee".<sup>289</sup> Vuonna 2011 *korvaavat toimenpiteet* -käsite otettiin käyttöön Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvojen osalta.<sup>290</sup>

Vuonna 2014 luonnonsuojelulain kompensaatiota koskeva säännös siirrettiin lain 66 §:ään. Säännöksessä itsessään käytetään ilmaisua *Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet*. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan komission Natura 2000 -verkostoa koskevan luontodirektiivin 6 artiklan tulkintaohjeen *korvaavien toimenpiteiden* määritelmään ja käytetään kompensaatioista tätä ilmaisua.<sup>291</sup> Oikeuskirjallisuudessa *korvaavien toimenpiteiden* käsite on pääasiassa vakiintunut,<sup>292</sup> mutta myös ekologisen kompensaation käsitettä edelleen käytetään.<sup>293</sup>

Korvaavat toimenpiteet tarkoittavat komission luontodirektiivin 6.4 artiklan soveltamisohjeen mukaan ennakkollisia eli ennen luonnonarvojen heikentämistä suunniteltuja ja päätettäviä – mahdollisuuksien mukaan myös jo vaikuttavia – toimenpiteitä, joilla hankkeesta tai suunnitelmasta luonnon monimuotoisuudelle aiheutuva haitta korvataan vastaavilla luontoarvoilla.<sup>294</sup> Lähtökohtaisesti kyse on varsinaisen vaikutusalueen ulkopuolella (*ex situ*) toteutet-

<sup>287</sup> HE 79/1996 s. 49.

<sup>288</sup> Suvantola 2005 s. 40.

<sup>289</sup> Suvantola 2006 s. 63.

<sup>290</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 87.

<sup>291</sup> HE 77/2014 s. 24.

<sup>292</sup> Leino 2015, Similä ym. 2017.

<sup>293</sup> Pappila 2017.

<sup>294</sup> Leino 2015 s. 13, 24–25. Myös Similän ym. (2017) mukaan toimenpiteiden toteuttamisesta päätetään hankkeen suunnitteluvaiheessa.

tavista toimenpiteistä. Hankealueella tehtävät toimenpiteet mielletään pikemminkin lieventämistoimenpiteiksi.<sup>295</sup> Korvaavien toimenpiteiden tulee kohdentua heikennyksen kohteena oleviin luontoarvoihin myös alueellisesti niin, että kielteiset vaikutukset kompensoituvat ”sitä, ettei lopputilanne ole ainakaan alkutilannetta huonompi” huomioiden hankkeen vaikutuksiin ja toimenpiteiden tuloksellisuuteen liittyvät epävarmuudet.<sup>296</sup>

### 3.2. Ekologisen kompensaation suhde vahingonkorvaukseen ja ennallistamiseen

Ekologisella kompensaatiolla on läheinen suhde vahingonkorvaukseen ja ennallistamiseen, mutta se eroaa niistä oikeudellisesti ajallisesti, paikallisesti, tavoitteellisesti ja toteutustavaltaan.

Vahingonkorvauksen tarkoitus on palauttaa vahingonkärsijän taloudellinen tilanne vahinkoa edeltäneeseen tilaan. Korvaus ympäristön muutoksesta voi perustua ympäristövahinkojen korvaamisesta annettuun lakiin (737/1994, ympäristövahinkolaki), eräistä naapuruussuhteista annettuun lakiin (20/1920, naapuruussuhdelaki)<sup>297</sup>, ympäristönsuojelulakiin (527/2014, YSL),<sup>298</sup> vesilakiin (587/2011, VL)<sup>299</sup> maa-aineslakiin (555/1981, MAL)<sup>300</sup>, merilakiin (764/1994)<sup>301</sup> ja viime kädessä vahingonkorvauslakiin (412/1974). Ympäristövahinkolaki velvoittaa ympäristövahingon aiheuttajan korvaamaan vahingonkärsijälle aiheutuneen vahingon lisäksi vahingon torjuntakulut ja vahingoittuneen ympäristön ennallistamiskustannukset. Lain mukaan myös viranomaisella on oikeus saada korvaus kohtuullisista pilaantuneen ympäristön ennallistamiskustannuksista sekä uhkaavan ympäristövahingon torjumiskustannuksista, vaikka kenellekään yksityiselle ei aiheutuisi vahinkoa. Ympäristövahinkolaki koskee ainoastaan kustannusvastuuta, eikä sen nojalla voida velvoittaa ennallistamiseen tai korvaaviin toimenpiteisiin. Kaikissa vahingonkorvaussäännöksissä on kyse jo tapahtuneen tai myönnettävän luvan perusteella tapahtuvaksi tiedetyn, taloudelliseksi määriteltävissä olevan vahingon korvaamisesta luonnolliselle tai oikeushenkilölle rahamääräisesti.

Ympäristön tilan palauttaminen on aina jälkikäteistä, lainvastaisen toiminnan vaikutusten poistamista. Naapuruussuhdelain 13 §:n nojalla kiinteistönomistaja voidaan myös velvoittaa saattamaan oman kiinteistönsä alue entiseen tilaan, jos hän on rakentanut, kaivanut tai muutoin tehnyt kiinteistöllään toimenpiteitä pääasiallisesti tuottaakseen naapurilleen vahinkoa tai haittaa. Ympäristön tilan palauttamiseen voidaan velvoittaa lähes jokaisen ympäristönkäyttölain hallintopakkosäännösten nojalla.<sup>302</sup>

<sup>295</sup> Leino 2015 s. 14.

<sup>296</sup> Leino 2015 s. 14.

<sup>297</sup> NaapL 9–14 § kiinteistölle aiheutuvat haitat, Ympäristövahingot korvataan ympäristövahinkolain nojalla (18 §).

<sup>298</sup> YSL 13 luku ympäristövahinkolakia täydentävät säännökset.

<sup>299</sup> VL 13:1-4 luvalla sallitun toiminnan aiheuttama edunmenetys. Ympäristövahingot korvataan ympäristövahinkolain nojalla (13:5).

<sup>300</sup> MAL 9 §: maa-aineksen ottamisesta aiheutunut vähäistä suurempi viereisen tai läheisen kiinteistön arvon aleneminen, haitta tai vahinko toisen kiinteistölle.

<sup>301</sup> MeriL 10 luku öljypäästöjen aiheuttamien vahinkojen korvausvastuusta.

<sup>302</sup> LSL 57 §:n pakkokeinosäännöksen nojalla voidaan velvoittaa lain vastaisesti toiminut henkilö poistamaan lainvastainen tila riippumatta siitä, minkä toiminnan (metsätalous, maatalous, rakentaminen) seurauksena oikeudenvastainen tilanne on muodostunut. MAL 14.2 §:n nojalla voidaan lainvastaisesti toimineelle asettaa velvoite poistaa tai muuttaa tehdyn työn vaikutukset tai palauttaa vallinnut olotila. MetsäL (1093/1996) 20.2 §:n nojalla Maaseutuvirasto voi velvoittaa lain yksilöityjä säännöksiä rikkoneen poistamaan lainvastaisen toimenpiteen vaikutukset tai palauttamaan vallinneen olotilan siinä määrin kuin se on kohtuullisin kustannuksin mahdollista ja uudistamisvelvollisuuden laiminlyönteä toteuttamaan tarvittavat uudet perustamistoimenpiteet tai muun jälkihoidon. YSL 175 §:n nojalla ympäristöviranomainen voi velvoittaa lakia rikkoneen palauttamaan ympäristön ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta aiheutuneen haitan. YSL 133 §:n nojalla voidaan alueen haltija myös velvoittaa puhdistamaan pilaantunut maaperä ja sen johdosta pilaantunut pohjavesi, vaikka pilaantuminen ei olisi johtunut hänen toiminnastaan, jos pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan ja jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai hän on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä hankkiessaan. Lisäedellytyksenä on, että velvoittaminen ei ole ilmeisen kohtuutonta.

Ympäristövastuudirektiivi<sup>303</sup> ja sen täytäntöönpaneva laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009, ympäristövastuulaki)<sup>304</sup> koskevat jo tapahtunutta ympäristövahinkoa luonnonsuojelulain 5a §:ssä tarkoitetuille luontoarvoille tai pohjavedelle ja vesistölle. Sääntelyn keskeinen tavoite on ympäristön tilan palauttaminen vahinkoa edeltäneeseen tilaan. Lain 5 §:n mukaan luonnonvarat ja luonnonvarapalvelut on palautettava perustilaan eli vahinkoa edeltäneeseen tilaan noudattamalla kaksiportaista ensisijaisuusjärjestystä: ensisijaisesti poistamalla vahingosta aiheutunut haitallinen muutos (ensisijainen korjaaminen) ja siltä osin, kun ensisijainen korjaaminen ei ole mahdollista täysimääräisesti, jäljelle jäävä heikennys on korvattava vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä (täydentävä korjaaminen). Korjaamiseen liittyvän aikaviiveen huomioimiseksi vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä on korvattava luonnonvaralle ja luonnonvarapalvelulle aiheutuvat väliaikaiset menetykset siihen saakka, kunnes ensisijainen ja täydentävä korjaaminen on vaikuttanut täysimääräisesti (korvaava korjaaminen). Laki koskee vain merkittäviä<sup>305</sup> vahinkoja, eikä sitä sovelleta sellaiseen luontotyyppille tai lajille aiheutettuun haittaan, johon on ennen vahingon aiheutumista myönnetty poikkeuslupa. On kuitenkin aiheellista huomata, että ympäristövastuulaissa säädetty korjausmenettely ja sen toteuttamiseen liittyvä aiheutuneen haitan arviointia, korjaustarpeen arviointia ja korjaustoimien valintaa koskeva ohjeistus<sup>306</sup> voi muodostaa perustan myös kompensaation suunnittelulle, koska täydentävä korjaaminen vertautuu oikeudelliselta luonteeltaan ekologiseen kompensaatioon.

Ekologisessa kompensaatiossa ympäristölle aiheutuva haitta korvataan luontoissuorituksen kaltaisesti, heikennettävää vastaavalla ympäristöhyvällä. Hallintopakosta ja ympäristövuosisääntelystä ekologinen kompensaatio poikkeaa puolestaan siinä, että kyse on ennalta suunnitellusta toimenpiteestä, joka liittyy lailliseen, pääsääntöisesti luvanvaraiseen toimintaan.

Kalastolle ja kalataloudelle aiheutuvien haittojen ehkäisemisen, lieventämisen ja korvaamisen osalta ks. jäljempänä luku 5.4.

### 3.3. Poikkeaminen luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevista säännöksistä

#### Yleistä

Tässä jaksossa tarkastellaan luonnonsuojelulain suojelusäännöksiä sikäli, kun ne voivat liittyä jonkin hankkeen tai suunnitelman toteuttamiseen. Näin ollen tarkastelun ulkopuolella rajautuvat mm. rauhoitetun yksilön haltuunottoa, lajien yksilöiden kaupallista tarjontaa sekä maahantuontia ja maastavientiä koskevat säännökset, joilla ei ole varsinaisesti alueellista ulottuvuutta. Lajisuojelusäännöksillä tyypillisesti on alueellinenkin liityntä lajien esiintymispaikan kautta. Rauhoitusten sisällöllä ja poikkeamisperusteilla on liityntä mitigaatioshierarkian soveltuvuuteen ja myös kompensaation käytettävyyteen. Ensimmäisenä tarkastellaan Natura 2000 -verkoston sääntelyä, johon sisältyy ainoa Suomessa voimassa oleva kompensaatiovelvoite. Luonnonsuojelulain ohella alla tarkastellaan myös vesilakiin sisällytettyjen luontotyyppien poikkeamisperusteita.

<sup>303</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta antama direktiivi 35/2004/EY.

<sup>304</sup> Lisäksi säännökset LSL, YSL, VL, geeniteknikkalaki (377/1995) ja laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994).

<sup>305</sup> Vesiin kohdistuvan vahingon merkittävyyden arvioinnista ks. Ympäristöministeriö 2012 s. 18–21 ja luontovahingon merkittävyydestä sama s. 25–28.

<sup>306</sup> Ympäristöministeriö 2012 s. 48–63.



## Velvollisuus korvaaviin toimenpiteisiin poikettaessa Natura 2000 -verkostoa turvaavasta sääntelystä

Natura 2000 -verkosto tavoittelee Euroopan laajuista luonnon monimuotoisuuden suotuisaa tasoa koko yhteisön maantieteellisellä alueella muodostamalla verkoston yhteisön tärkeinä pitämien lajien ja luontotyyppien esiintymien suojelemiseksi. Suuri osa näistä alueista Suomessa kuuluu luonnonsuojelualueverkostoon, mutta osaa alueista ei ole luonnonsuojelulain nojalla suojeltu, eikä ole tarkoitukseen suojella, vaan luonnonarvot voidaan turvata esimerkiksi vesilain avulla. Suojelusäännöksiä on tarkasteltu laajasti mm. luonnonsuojelulakia koskevassa yleisesityksessä.<sup>307</sup> Tässä raportissa keskitytään suojelusta poikkeamisen ja ennen kaikkea korvaavien toimenpiteiden velvollisuuden tarkasteluun.

Vuonna 2014 luonnonsuojelulakiin sisällytettiin kielto merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja (64 a §). Nämä suojelun perusteena olevat luontoarvot ilmenevät kunkin alueen tietokannan tietolomakkeista, kuitenkin niin, että luokkaan D (ei merkittävä) lajit ja luontotypit eivät ole suojelun perusteena.<sup>308</sup> Lain muutosta koskeneen hallituksen esityksen mukaan heikentämiskielto ulottuu myös lajeihin kohdistuviin merkittäviin häiriöihin.<sup>309</sup>

Natura 2000 -verkoston suojelusta on haettava poikkeus, jos hanke tai suunnitelma heikentäisi *merkittävästi* verkostoon kuuluvan alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja. Heikennyksen merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon heikennyksen lieventämistimet. Rajanveto lieventämistoimien ja korvaavien toimenpiteiden välillä on keskeinen Natura 2000 -verkoston sääntelyn mitigaatiohierarkian noudattamiselle.

Komission luontodirektiivin artiklan 6.4 tulkintaohje selkeyttää luontodirektiivistä puuttuvaa korvaavien toimenpiteiden käsitteellistä eroa lieventäviin toimenpiteisiin (ks. alla).<sup>310</sup>

- Lieventävät toimenpiteet ovat laajasti käsitettynä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on minimoida tai jopa poistaa alueeseen suunnitelman tai hankkeen toteuttamisen seurauksena todennäköisesti kohdistuvat kielteiset vaikutukset. Toimenpiteet ovat hanketta tai suunnitelmaa koskevien eritelmien kiinteä osa (ks. "Natura 2000 -alueiden suojelu ja hoito. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset" -esitteen kohta 4.5).
- Korvaavat toimenpiteet suppeasti käsitettyinä ovat hankkeesta riippumattomia (mukaan lukien mahdolliset asiaan liittyvät lieventävät toimenpiteet). Niiden tarkoituksena on olla vastapainona suunnitelman tai hankkeen kielteisille vaikutuksille siten, että Natura 2000 -verkoston yleinen ekologinen yhtenäisyys säilyy.

Korvaavat toimenpiteet tulevat kyseeseen vasta, kun muut poikkeusedellytykset täyttyvät. Niiden avulla ei voi välttää poikkeamispäätöksentekoa. Euroopan Unionin tuomioistuimen mukaan Natura 2000 -aluetta merkittävästi heikentävän hankkeen salliminen sillä perusteella, että hankkeeseen liittyen toteutetaan lieventäviksi kutsuttuja, mutta todellisuudessa kompensatioluonteisia toimenpiteitä, on luontodirektiivin 6 artiklan kiertämistä.<sup>311</sup> Tuomiois-

<sup>307</sup> Suvantola – Similä 2011.

<sup>308</sup> HE 77/2014 s. 22 ja jo aiemmin Suvantola – Similä 2011 s. 78 viitteineen.

<sup>309</sup> HE 77/2014 s. 22.

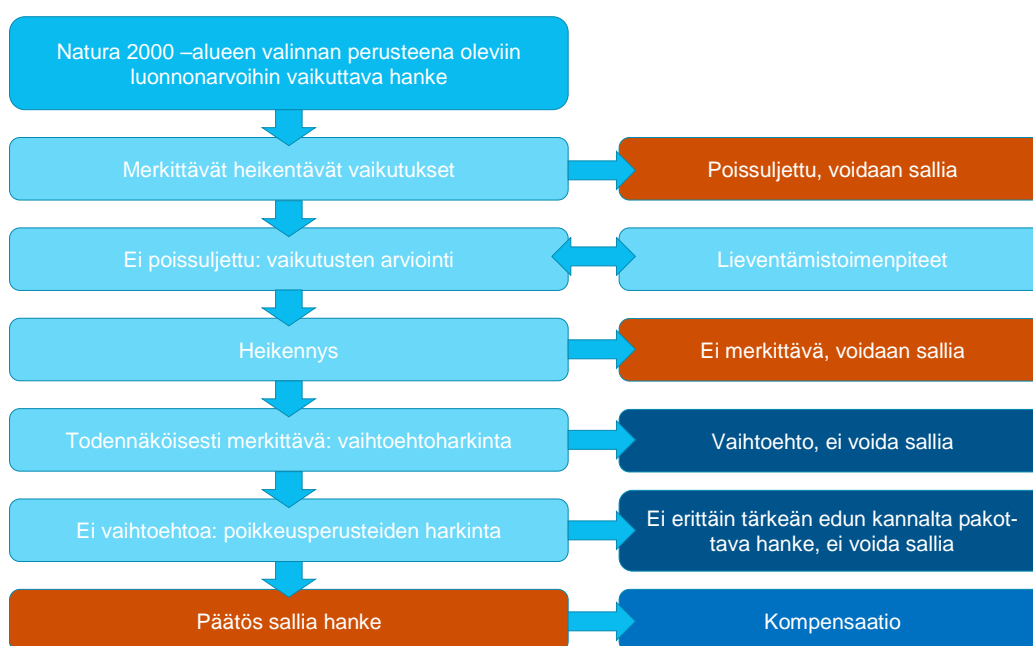
<sup>310</sup> Eurppan komissio 2007/2012 s. 10.

<sup>311</sup> EUTI C-521/12 T. C. Briels ym. vastaan Minister van Infrastructuur en Milieu (jäljempänä Briels ym.) ja yhdistetyt tapaukset C-387/15 Hilde Orleans, Rudi Van Buel ja Marina Apers (C-387/15) ja Denis Malcorps, Myriam Rijssens ja Guido Van De Walle (C-388/15) vastaan Vlaams Gewest, Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (jäljempänä Saefthingen). Ks. myös Similä ym. 2017 s. 423.



tuimen mukaan korvaavilla toimenpiteillä ei saa hämärtää hankkeesta aiheutuvia vaikutuksia niin, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa ei sovellettaisi hankkeeseen, johon sitä tulisi vaikutusten perusteella soveltaa.<sup>312</sup> Toimivaltainen kansallinen viranomainen saa ottaa huomioon hankkeen vaikutuksia arvioidessaan välttämis- ja lieventämistoimenpiteet, mutta korvaavia toimenpiteitä ei saa huomioida ratkaistaessa velvollisuutta poikkeamisenettelypäättöksentekoon.

Mikäli hankkeen tai suunnitelman aiheuttama heikennys Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen valinnan perusteena oleviin luonnonarvoihin vähäisempää kuin merkittävää, velvollisuus korvaaviin toimenpiteisiin ei astu voimaan. Tällainen poikkeusta edellyttämätön alueen luonnonarvojen heikentäminen saattaa edellyttää luontodirektiivin 6.2 artiklan nojalla viranomaisten toimia verkostoon kuuluvalla alueella sijaitsevan luontotyyppin tai lajin suotuisan suojelutason heikentymisen estämiseksi.<sup>313</sup>



Kuva 10. Poikkeaminen Natura 2000 -verkoston suojelusta.

Kun hanke todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja, suojelusta poikkeamiselle on kaksi kumulatiivista edellytystä ja lisäedellytyksenä aiheutuvan haitan korvaaminen verkostolle. Ensinnä edellytyksenä on asiassa ei ole vaihtoehtoista ratkaisua (LSL 66.4 §).<sup>314</sup> Vaihtoehtoisen ratkaisun mahdollisuuden suhtaudutaan sekä komission ohjeessa että oikeuskäytännössä tiukasti. Komission ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen noudattamatta jättäminen asettaa jäsenvaltion vaaraan, että komissio käynnistää valvontamenettelyn.<sup>315</sup> Komission ohjeen mukaan harvinaisten tai hitaasti ekologisen toiminnallisuuden saavuttavien luontotyyppien tai esiintymispaikkojen kohdalla ns. nollavaihtoehtoa on harkittava vakavasti.<sup>316</sup> McGillivray katsoo komission peitetysti viittaavan tällä siihen, että näissä tilanteissa kompensoiminen ei ehkä olisi mahdollista ja alueiden heikentämisestä ei tulisi sallia.<sup>317</sup>

<sup>312</sup> Vrt. Pappila (2017 s.25), joka tulkitsee kyseistä EUTin tuomiota siten, että tuomioistuimien jättäisi mahdolliseksi katsoa ennen luvan hakemista loppuun suoritettujen ja onnistuneiden arvioiden ennallistamistoimet jossain tilanteissa lieventäviksi toimenpiteiksi.

<sup>313</sup> Suvantola 2003 s. 688. Näin myös Pappila 2017 s. 30.

<sup>314</sup> Ks. laaja esitys Natura 2000 -alueen suojelusta poikkeamisesta Suvantola – Similä 2011 s. 214–234, 260–276.

<sup>315</sup> McGillivray 2012 s. 436–437.

<sup>316</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 13.

<sup>317</sup> McGillivray 2012 s. 438.

Mikäli vaihtoehtoa ei ole olemassa, hanke tai suunnitelma voidaan sallia, jos on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Suomessa poikkeusedellytysten täyttymisestä päättää valtioneuvosto yleisistunnossa. Samassa yhteydessä valtioneuvoston on määrittävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.<sup>318</sup>

Korvaavien toimenpiteiden toteutuskustannuksista vastaa nykyisen säännöksen mukaan hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Aiemmin kompensatiovelvoitetta koskeneessa 69.2 §:n säännöksessä kustannusvastuuta ei ollut selkeästi kohdennettu toiminnanharjoittajalle, jonka suunnittelemista toimenpiteistä heikentyminen aiheutuu. Lakiin sisällytettiin mahdollisuus kohdentaa kustannusvastuu osin tai kokonaan valtiolle tapauskohtaisesti sellaisissa tilanteissa, joissa siihen on syytä huomioiden hankkeen merkitys yleiselle edulle. Vuoden 2014 lakimuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä viitattiin komission Natura 2000 -verkostoa koskevaan tulkintaohjeeseen, jonka mukaan vastuu korvaavien toimenpiteiden kustannuksista kuuluu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeesta vastaavalle, kuten myös ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja luontovahinkojen korjaamisen kustannukset niitä koskevan lainsäädännön mukaan. Komission tulkintaohjeen mukaan jäsenvaltion viranomaisen tuki Natura 2000 -alueen vahinkojen korvaamistoimenpiteisiin on tulkittavissa Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi.<sup>319</sup> Ympäristöministeriön velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden säilyttämisen varmistamiseksi säilyi ennallaan, koska tarvittaessa verkostoon on lisättävä alueita tai niitä laajennettava ja se ei ole yksittäisen hankkeen toteuttajan toimivallassa.<sup>320</sup>

### **Korvaavien toimenpiteiden toteuttaminen**

Komissio ohjeen mukaan korvaavien toimenpiteiden on selvästi kytkeydyttävä alueen koskemattomuuteen liittyviin rakenteellisiin ja toiminnallisiin näkökohtiin ja vaikutusten kohteena oleviin luontotyyppeihin ja lajipopulaatioihin.<sup>321</sup> Korvaavat toimenpiteet näin ollen kohdennettava niihin luonnonarvoihin, joiden vuoksi alue on otettu Natura 2000 -verkostoon.<sup>322</sup>

Velvoite korvaaviin toimenpiteisiin on direktiivissä ilmaistu ehdottomana, ilman määritteitä kuten *parhaalla mahdollisella tavalla* tai *kohtuullisella tavalla*.<sup>323</sup> Oikeuskäytännön perusteella myöskään aiheutuvien kustannusten määrällä ei ole merkitystä velvollisuuden toteuttamisvelvoitteen kannalta.<sup>324</sup>

Komission ohjeen mukaan alueen käyttösuunnitelman toteuttaminen tai jo yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi luokitellun uuden alueen ehdottaminen/nimeäminen suojeltavaksi alueeksi ovat jäsenvaltion ”tavanomaisia” toimenpiteitä. Korvaavien toimenpiteiden on oltava pidemmälle meneviä kuin mitä luonto- tai lintudirektiivin velvoitteiden toteuttaminen ja luontodirektiivin 6.2 artiklan velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimiin edellyttävät<sup>325</sup> ja ohjeessa esitetään esimerkit korvaavista toimenpiteistä (ks. alla).<sup>326</sup>

<sup>318</sup> Säännöksestä puuttuu selkeä viittaus pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin luonnonarvoihin.

<sup>319</sup> HE 77/2014 s. 25. Näin jo Suvantola 2005 s. 52.

<sup>320</sup> Similä ym. 2017 s. 422.

<sup>321</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 16.

<sup>322</sup> Similä ym. 2017 s. 423–424, Pappila 2017 s. 30.

<sup>323</sup> McGillivray 2012 s. 418.

<sup>324</sup> McGillivray 2012 s. 418

<sup>325</sup> Näin myös Similä ym. 2017 s. 422.

<sup>326</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 14.

- kunnostus- ja parannustoimet olemassa olevilla alueilla: luontotyyppin kunnostaminen sen suojeluarvon säilyttämiseksi ja alueen suojelutavoitteiden noudattamiseksi tai jäljellä olevan luontotyyppin parantaminen tavalla, joka on oikeassa suhteessa suunnitelman tai hankkeen Natura 2000 -alueelle aiheuttamaan menetykseen nähden
- luontotyyppin uudelleen luominen: luontotyyppin palauttaminen ennalleen uudella tai laajennetulla alueella, joka liitetään Natura 2000 -verkostoon
- uuden alueen ehdottaminen luontodirektiivin sekä lintudirektiivin mukaisesti edellä kuvatulla tavalla ja yhdessä muiden toimien kanssa.
- lajien uudelleenistutus
- lajien elvyttäminen ja vahvistaminen, mukaan lukien saalislajien vahvistaminen
- maan tai oikeuksien hankinta
- rajoitusten asettaminen (mukaan luettuna tiukat rajoitukset maankäytölle)
- kannustimet tietyille taloudellisille toiminnoille, jotka tukevat keskeisiä ekologisia toimintoja
- (muiden) yleensä lajeihin kohdistuvien uhkien vähentäminen joko yhden tahon toteuttamilla toimilla tai kaikkiin uhkatekijöihin (johtuvat esim. tilaustauden vaikutuksista) kohdistuvalla koordinoitulla toiminnalla.

Komission ohjetta myötäillen hallituksen esityksen mukaan korvaavat toimenpiteet voisivat olla uusia Natura 2000 -alueita tai olemassa olevien laajennuksia.<sup>327</sup> Tällaiset toimenpiteet eivät sinänsä lisää luonnon monimuotoisuutta kansallisella tasolla, vaan niillä ylläpidetään verkoston sisältämien luonnonarvojen kattavuutta. Hallituksen esityksen mukaan korvaavat toimet voivat olla myös ”kohdennettuja hoitotoimenpiteitä, joilla parannetaan heikennysten kohteena olevien luontoarvojen tilaa” muutoin kuin luonto- ja lintudirektiivien toimeenpanon edellyttämällä tavalla.<sup>328</sup> Nämä jälkimmäiset toimenpiteet voivat lisätä luonnon monimuotoisuutta yleisellä tasolla.

Komission tulkintaohjeen mukaan korvaavat toimenpiteet valitaan kiinnittäen huomiota luontotyyppeihin, niiden ekologisiin funktioihin (esim. ruokailu- tai levähdyspaikka), lajien esiintymispaikkoihin ja heikennettävän alueen luonnonmaantieteelliseen sijaintiin.<sup>329</sup> Toiminnallisuutta ei kuitenkaan tarvitse täysin sellaisenaan toisintaa, koska ohje viittaa vastaavaan (*comparable*) toiminnallisuuteen.<sup>330</sup>

<sup>327</sup> HE 77/2014 s. 24.

<sup>328</sup> HE 77/2014 s. 24. McGillivray (2012 s. 436) korostaa, että olennaisempaa on yleisemmin esiintymispaikkatyyppi tai luontotyyppi, kuin yksittäisen lajin yksilöt tai yksittäiset paikat sinänsä.

<sup>329</sup> Euroopan komissio 2007/2012, s. 12 ja 16.

<sup>330</sup> McGillivray 2012 s. 438.

Komissio ohjeistaa periaatteellisen etenemisjärjestyksen korvaavien toimenpiteiden suunnittelussa:<sup>331</sup>

1. Selvitetään vaikutusten kohteena olevien lajien lukumäärä;
2. Selvitetään vaikutusten kohteena pääasiallisesti olevat lajit ja niiden karkea osuus kaikista populaatioista;
3. Selvitetään niiden kielteisten vaikutusten kohteeksi joutuvien luontotyyppien pääasiallinen tehtävä(t), joista lajit ovat riippuvaisia esim. ruokailun, levähtämisen yms. suhteen;
4. Selvitetään, mitkä ovat todennäköisiä lajipopulaatioita ja elinympäristön tehtäviä suojelun tason ollessa suotuisa;
5. Selvitetään, mitä toimenpiteitä tarvitaan elinympäristöjen tehtäville ja lajeille aiheutuvan vahingon korvaamiseksi siten, että ne palautuvat tilaan, jossa asianomaisen alueen suojelun taso on suotuisa.

### ***Ekologinen vaikuttavuus***

Komission ohje toteaa realistisesti olevan hyvin epätodennäköistä, että jonkin luonnonalueen ekologinen rakenne ja toiminnot sekä asianomaiset luontotyypit ja lajipopulaatiot voitaisiin palauttaa samaan asemaan kuin mikä niillä oli ennen suunnitelman tai hankkeen aiheuttamaa vahinkoa. Korvaavien toimenpiteiden on voitava palauttaa ennalleen heikennettävän alueen Natura 2000 -verkostolle tuottamat ekologiset rakenne ja toiminnot, luontotyypit ja lajit).

Korvaavien toimenpiteiden on perustuttava parhaaseen tieteelliseen tuntemukseen perustuvien tieteellisten kriteerien ja arvioiden mukaan ja otettava huomioon palautettaviin ekologiin ominaisuuksiin (esim. maaperä, kosteus, valo, perintöaines, olemassa olevat uhat ja muut ennalleen palauttamisen onnistumisen kannalta ratkaisevat tekijät) liittyvät erityisvaatimukset.

Korvaavuus määrittyy parhaiten tapauskohtaisesti ja se perustuu hankkeen tai suunnitelman aiheuttamien haittavaikutusten arviointiin. Ohjeen mukaan korvaavilla toimenpiteillä on tuotettava yleensä olla selvästi enemmän kuin 1:1. Vain poikkeuksellisesti on täysin varmaa, että 1:1 korvaamisella voidaan täysin palauttaa ekologinen rakenne ja toiminnot ennalleen lyhyellä aikavälillä siten että luontotyypit tai keskeiset lajipopulaatiot eivät heikkene. Kun hankkeen toteutusta seurataan, korvaavuussuhteita voi olla tulosten perusteella tarpeen arvioida uudelleen.

### ***Tekninen toteutettavuus ja vaihtoehtoiset toteutuskeinot***

Korvaavien toimenpiteiden on oltava toteutettavissa ja niiden onnistumisesta on oltava vähintäänkin kohtuullinen varmuus, muuten niitä ei pidä hyväksyä. Mahdollisista korvaavien toimenpiteiden vaihtoehtoista valittava vaihtoehto, joka on tehokkain ja jonka onnistumismahdollisuudet ovat parhaimmat.

Korvaavien toimenpiteiden pitkäaikaista vaikuttavuutta on seurattava yksityiskohtaisella seurannalla koordinoidusti luontodirektiivin 11 artiklan mukaisen seurannan kanssa tai osana sitä. Korvaavuuden on oltava dynaamista siten, että jos osoittautuu, että korvaava toimenpide ei tehokkaasti pysty saavuttamaan tavoitettaan, sitä on muutettava.

---

<sup>331</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 16.

McGillivray huomauttaa, että komission ohje jättää avoimeksi, pitääkö ylikorvata sellaisessa tilanteessa, jossa alueen rakennetta tai toiminnallisuutta ei voida palauttaa.<sup>332</sup>

### **Alueellinen vaikuttavuus**

Ohjeen mukaan korvaavat toimenpiteet tulee sijoittaa siten, että ne mahdollisimman tehokkaasti ylläpitävät Natura 2000 -verkoston yleistä kokonaisuutta. Tämä tarkoittaa, että toteutuspaikan on sijaittava jäsenvaltiossa samalla luonnonmaantieteellisellä alueella (luontodirektiivin perusteella valitut alueet) tai samassa vaikutusympäristössä tai lintulajin samalla muuttoreitillä tai talvehtimisalueella (lintudirektiivin perusteella valitut alueet). Toivottavinta on toteuttaa korvaavat toimenpiteet samalla Natura 2000 -alueella, johon heikennys kohdistuu, tai sen läheisyydessä paikassa, jossa toimenpiteiden onnistumiselle on parhaat edellytykset.<sup>333</sup>

Maantieteellisen levinneisyyden kannalta alueen on tarjottava vastaavat toiminnot kuin heikennettävä alue tarjosi, mukaan lukien ekologinen rakenne ja toiminnot, joita elinympäristöt ja lajipopulaatiot tarvitsevat säilyäkseen, lähtökohtaisesti mahdollisimman lähellä suunnitelman tai hankkeen vahingoittamaa aluetta. Pappilan mukaan tästä vaatimuksesta voitaisiin vain joustaa erityisin perustein kuten lajin tai luontotyyppin esiintymän sijatessa esiintymisalueensa rajalla, jolloin sen säilyminen voi vaarantua luonnonmukaisen tai ilmastomuutokseen liittyvän kehityskulun seurauksena.<sup>334</sup>

Komission ohje suosittelee korvaavien toimenpiteiden toteuttamisen seuraavassa ensisijaisuusjärjestyksessä:<sup>335</sup>

- 1) heikennettävällä Natura 2000 -alueella, jos alueella on ekologisen yhtenäisyyden ja verkoston toimivuuden takaamiseen tarvittavat osatekijät;
- 2) heikennettävän Natura 2000 -alueen ulkopuolella, mutta samassa topografisessa tai maisemallisessa yksikössä, jos samanlainen ekologinen rakenne ja/tai verkostotoiminto on toteutettavissa. Kyse voi olla joko jo verkostoon kuuluvasta alueesta tai alueesta, joka ei sisälly verkostoon. Jälkimmäisessä tapauksessa jäsenvaltion tulee ehdottaa aluetta verkostoon ja sen täytyy täyttää kaikki luonnonsuojeludirektiivien vaatimukset; ja viimesijaisesti
- 3) heikennettävän Natura 2000 -alueen ulkopuolella eri topografisessa tai maisemallisessa yksikössä. Kuten edellä kyse voi olla jo verkostoon kuuluvasta alueesta tai siihen korvaavien toimenpiteiden vuoksi ehdotettavasta alueesta.

Ekosysteempipalveluille ei ohjeistuksessa anneta merkitystä, kuten ei myöskään alueen merkitykselle ihmisten kannalta.<sup>336</sup>

### **Ajallinen vaikuttavuus**

Ajallisen vaikuttavuuden osalta komissio ohjeen mukaan hankkeen tai suunnitelman ei pidä sallia vaikuttavan Natura 2000 -alueeseen peruuttamattomasti ennen kuin korvaavat toimenpiteet on käytännössä toteutettu. Komission ohjeessa ”toteutettu” tarkoittaa, että korvaavilla toimenpiteillä on saavutettu korvaavuus. Tämä on ilmaistu ohjeessa eksplisiittisesti (”Korvaavien toimenpiteiden tuloksen on periaatteessa oltava toimintavalmis silloin, kun va-

---

<sup>332</sup> McGillivray 2012 s. 439

<sup>333</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 19.

<sup>334</sup> Pappila 2017 s. 29.

<sup>335</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 19.

<sup>336</sup> McGillivray 2012 s. 444.

hinko toteutuu asianomaisella alueella” ja ”korvaavien toimenpiteiden tulosten on oltava näkyvissä”).<sup>337</sup> Ohje viittaa siihen myös implisiittisesti käsitellessään tilannetta, jossa hitaasti kehittyvä luontotyyppi, kuten metsän uudelleen luominen, ei tuota välittömästi samoja hyötyjä kuin hankkeen kielteisten vaikutusten kohteena ollut alkuperäinen luontotyyppi. Ohjeen mukaan tulee ”parhaalla mahdollisella tavalla” varmistaa, että korvaavat toimenpiteet on toteutettu etukäteen ja niissä tapauksissa, missä se ei ole täysin mahdollista, odotusaikana aiheutuvien menetysten vastapainoksi on harkittava täydentäviä korvaavia ratkaisuja.<sup>338</sup>

Komission ohjeessa aikaviive haitallisten vaikutusten aiheuttamisen ja korvaavien toimenpiteiden välillä on hyväksyttävissä vain, jos on täysin varmaa, että tämä ei vaaranna tavoitetta, että Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden yhtenäisyydelle ei aiheudu ”nettotappioita”. Aikaviive on poissuljettua, jos sen vuoksi luontodirektiivin liitteen II tai lintudirektiivin liitteen I lajin populaation katoaisi.<sup>339</sup>

Luonnonsuojelulain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä korostettiin komission ohjeen tavoin, että korvaavat toimenpiteet tulee periaatteessa käynnistää ennen heikentymistä aiheuttavia toimia.<sup>340</sup> Lainmuutoksen keskeinen peruste oli, että menettelyllisesti korvaavat toimenpiteet suunnitellaan ja niistä päätetään ennen kuin Natura-alueen luonnonsuojelun heikentäminen sallitaan.<sup>341</sup> Hallituksen esityksen lausuma ei ole ajallisen vaikuttavuuden osalta komission ohjeen mukainen.

Komission ohjeessa edellytetään myös korvaavien toimenpiteiden varmistamiseksi tarvittavien velvoitteiden ja pakkokeinojen oikeudellista perustaa sekä seurantajärjestelmää, jonka toteuttajana on ensisijaisesti riippumaton, tarkoitusta varten perustettu tahon.<sup>342</sup>

## Käytäntö

McGillivray on analysoinut vuonna 2012 julkaistussa artikkelissaan komissiolle siihen mennessä ilmoitetut korvaavat toimenpiteet. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että komissio ei ole koskaan katsonut, että ehdotetut korvaavat toimenpiteet olisivat riittämättömät. Ainoa kielteinen lausunto liittyi tapaukseen, jossa ei ehdotettu mitään korvaavia toimenpiteitä (Trupbach).<sup>343</sup> Kolmessa tapauksessa komissio suhtautui myönteisesti, vaikka korvaavia toimenpiteitä ei ollut suoritettu. Bothniaban -tapauksessa toimenpiteet olivat vasta suunnitella ja komissio edellytti erikseen saavansa ennen hankkeen toteutusta hyväksyttäväkseen kattavan ja realistisen suunnitelman.<sup>344</sup> Komissio myös hyväksyi Prosper Hanielin tapauksessa hitaasti muodostuvan luontotyypin korvaamisen laajemmin istutuksin ja korvaamisen toisenlaatuisella luontohyödyllä ja Karlsruhe/Baden-Badenin tapauksessa hyväksyi jopa priorisoidun luontotyypin korvaamisen ei-priorisoidulla luontotyyppillä, vaikkakin alueellisesti laajemmalla esiintymällä,<sup>345</sup> mikä on kyseenalaista huomioon ottaen direktiivin velvoitteet.<sup>346</sup>

<sup>337</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 14 ja 20.

<sup>338</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 13 ja 20.

<sup>339</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 13 ja 21.

<sup>340</sup> HE 77/2014 s. 24.

<sup>341</sup> Samoin ym. 2017 s. 422.

<sup>342</sup> Euroopan komissio 2007/2012 s. 21.

<sup>343</sup> McGillivray 2012 s. 439–440.

<sup>344</sup> McGillivray 2012 s. 442–443.

<sup>345</sup> McGillivray 2012 s. 443.

<sup>346</sup> McGillivray 2012 s. 443–444 ja häneen viitaten Pappila 2017 s. 30.

## Luonnonsuojelulain lajisuojelusäännöksistä poikkeaminen

### ***Rauhoitussäännökset***

Luonnonsuojelulain 39 §:n rauhoitussäännökset kieltävät rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallisen tappamisen, pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden haltuun ottamisen, siirtämisen toiseen paikkaan tai muu tahallisen vahingoittamisen sekä tahallisen häiritsemisen erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklin kannalta tärkeillä paikoilla. LSL 42 § kieltää kasvilajien yksilöiden tai osien – mukaan lukien soveltuvasti siementen – poimimisen, keräämisen, irti leikkaamisen, juurineen ottamisen ja hävittämisen.

Lajien esiintymispaikkoja suojellee kaksi säännöstä. Luontodirektiivin liitteen IV a lajien esiintymispaikkojen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kiellettyä LSL 49.1 §:n nojalla ilman erillistä viranomaispäätöstä. Erityisesti suojeltavaksi määritellyn eläin- tai kasvilajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty sen jälkeen, kun paikka on rajattu ELY-keskuksen päätöksellä.<sup>347</sup>

Poikkeusedellytykset suojelusäännöksistä ovat erilaiset riippuen siitä, onko kyseessä luontodirektiivin tiukkaa suojelua edellyttävä eläin- tai kasvilaji vaiko kansallisesti suojeltu laji ja ne on selkeyden vuoksi esitetty yllä (ks.

<sup>347</sup> Ympäristövastuudirektiivin täytäntöön pantoa koskenut muutossäännös (384/2009). Lisäys perustui siihen se, että ympäristövastuudirektiivi soveltuu näiden luonnonarvojen turvaamiseen myös Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjen alueiden ulkopuolella. Ks. HE 228/2008 s. 19, 22.

Taulukko 8).

### ***Kansallisesti rauhoitetut lajit***

Pelkästään kansallisesti suojeltujen niin kasvi- kuin eläinlajien suojelusta poikkeaminen edellyttää LSL 48§:n mukaan, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Muita edellytyksiä lakiin ei sisälly, joten mitigaatioshierarkiaa ei edellytetä.<sup>348</sup> Suotuisuus edellyttää LSL 5.3 §:n mukaan, että eliölaji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Uhanlaisuusluokittelussa äärimmäisen uhanalainen (CR), erittäin uhanalainen (EN) tai vaarantunut (VU) laji ei ole suotuisassa suojelutasossa. Myöskään silmälläpidettävän lajin osalta edellytys ei täyttyne, koska uhanalaisuusarvioinnin kriteerien mukaan, vaikka laji ei täytä uhanalaisten lajien kriteerejä, jonkun kriteerin täyttyminen on kuitenkin lähellä tai on todennäköistä, että ehdot täyttyvät lähitulevaisuudessa.<sup>349</sup>

---

<sup>348</sup> Suotuisasta suojelutasosta kattavasti oikeudellinen analyysi Kallio 2001 ja luonnontieteellinen analyysi Syrjänen 2001.

<sup>349</sup> Rassi ym. 2010 s. 20.



Taulukko 8. Poikkeusedellytykset kunkin suojellun lajityypin osalta.

Laji	Suojelun sisältö	Poikkeusedellytykset
<b>1. Lintu (ei riista- / rauhoittamaton laji)</b>	Tahallinen tappaminen tai pyydystäminen; pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitystapojen ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen; ja tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsäntien kannalta tärkeillä paikoilla (39 §)	<div>Ei muuta tyydyttävää ratkaisua, ja</div> <div> a) kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi, tai  lentoturvallisuuden turvaamiseksi, tai  viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi, tai  kasviston ja eläimistön suojelemiseksi; </div> <div> b) tutkimus- ja opetustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen; tai </div> <div> c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön. </div>
<b>2. Nisäkäs (ei riista- / rauhoittamaton laji), rauhoitettu muu laji</b>		Lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Luontodirektiivin liitteen IV a eläinlajeihin sovelletaan kohdan 3 poikkeusehtoja.
<b>3. Luontodirektiivin liitteen IV a eläinlaji</b>	Yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty* (49 § 1)	<div>Ei muuta tyydyttävää ratkaisua, ja</div> <div> poikkeus ei haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja </div> <div> luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi; tai </div> <div> b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmää, karjankasvatusta, metsää, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta; tai </div> <div> c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai </div> <div> d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen; tai </div> <div> e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. </div>
<b>4. Lintudirektiivin art. 4.2 laji ja liitteen I laji</b>	ELY-keskuksen päätöksellä rajatun, lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty (47 §)	Lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Luontodirektiivin liitteen IV a eläin- ja IV b kasvilajeihin sovelletaan kohdan 3 poikkeusehtoja. Lintuihin sovelletaan kohdan 1 poikkeusehtoja.
<b>5. Luontodirektiivin liitteen II laji</b>		
<b>6. Erityisesti suojeltava laji</b>		
<b>7. Rauhoitettu kasvilaji</b>	Kasvin tai sen osan, (siementen) poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juuri-neen ottaminen tai hävittäminen on kielletty.	Lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Luontodirektiivin liitteen IV b kasvilajeihin sovelletaan kohdan 3 poikkeusehtoja.
<b>8. Luontodirektiivin liitteen IV b kasvilaji</b>		

### Luontodirektiivin liitteen IV lajit

Luontodirektiivin tiukkaa suojelua edellyttävien lajien kaikesta lajisuojelusta poikkeaminen edellyttää LSL 49 §:ssä viitatus luontodirektiivin 16.1 artiklan kumulatiivisten lupaedellytysten täyttymistä. Ensinnä suojelusta poikkeamistarpeen aiheuttavalle ongelmalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua eli muuta vaihtoehtoa, toiseksi poikkeus ei haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja kolmanneksi poikkeus on tarpeen johonkin artiklan alakohdissa mainittuun tarkoitukseen eli a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

tai b) erityisen merkittävien viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta koskevien vahinkojen ehkäisemiseksi; tai c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen; tai e) kyse on tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon salliminen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

Euroopan komissio on antanut vuonna 2007 ohjeen luontodirektiivin soveltamisesta tiukan suojelun kohteena oleviin eläinlajeihin.<sup>350</sup> Vaikka kyse ei ole kansallisia viranomaisia oikeudellisesti sitovasta oikeuslähteestä, KHO on ratkaisussaan 2017:161 todennut, että se ilmentää komission käsitystä direktiivin tulkinnasta, ja näin ollen sillä on huomattavaa painoarvoa. Komission tulkintaohjeen mukaan suotuisan suojelutason säilyttämiseen liittyvä edellytys ei tarkoita, että poikkeusedellytyksen täyttymiseksi suojelutason olisi oltava suotuisa, vaan että poikkeuksesta huolimatta tilanne säilyy ennallaan, *status quo*na.<sup>351</sup> On syytä huomata, että tämä komission ohje ei koske kansallisesti suojeltujen lajien osalta suotuisan suojelutason tulkintaa.

Luontodirektiivin tiukkaa suojelua edellyttävien lajien (liite IV a ja liite IV b) sekä jäljempänä tarkasteltavien kaikkien lintulajien osalta poikkeusedellytyksenä oleva ”ei muuta tyydyttävää ratkaisua” tarkoittaa, että mitigaatiohierarkiaa haittojen välttämisestä ja lieventämisestä on noudatettava. Komission edellä viitattu tulkintaohje täsmentää käsitteitä eläinlajien kannalta. Ohjeessa lisääntymis- ja levähdyspaikan ekologisen toiminnallisuuden turvaavat toimenpiteet<sup>352</sup> määritellään haittoja ennalta estäviksi tai lieventäviksi toimenpiteiksi. Tulkintaohjeen mukaan hanke ei heikennä lisääntymis- tai levähdyspaikkaa, jos toimenpiteiden ansiosta paikan koko ja toiminnallisuus säilyvät vähintään ennallaan.<sup>353</sup> Mitä harvinaisemmasta lajista on kyse, sitä suurempi varmuus toimenpiteiden onnistumisesta on oltava, jotta poikkeuksen hakeminen voidaan välttää.<sup>354</sup> Toimenpiteenä voi olla myös esiintymispaikan laajentaminen tai uuden paikan luominen, joilla esiintymispaikan osan tai toimintojen menettäminen korvataan objektiivisesti arvioiden korkealla varmuudella siten, että paikan koko ja toiminnallinen laatu pysyvät koko ajan vähintään samantasoisina kuin ennen hanketta.<sup>355</sup> Ohjeessa korostetaan näiden toimenpiteiden erottamista kompensatiotoimista, jotka eivät ole osa hankkeen toteutusta vaan niistä erillisiä, ja joilla korvataan esiintymispaikalle aiheutunut yksilöity heikennys.<sup>356</sup> Ohjeen sanallisesta ilmaisusta huolimatta esitetyt kriteerit määrittävät toimenpiteiden tarkoittavan pikemminkin haittojen estämistä kuin lieventämistä.<sup>357</sup>

Myös sellaisissa tilanteissa, joissa poikkeus voitaisiin muilla perusteilla myöntää, viranomaisen on evättävä poikkeus, jos hankkeelle tai suunnitelmalle on vaihtoehto, jota käyttämällä joko poikkeuslupaa ei tarvita tai luonnonarvoille aiheutuvia haittavaikutuksia voidaan lieventää.<sup>358</sup> Vaihtoehtoisen ratkaisun puuttumisen edellytys on ohjeen mukaan tiukka ja kaikkia vaihtoehtoisia ratkaisuja on aidosti arvioitava, mukaan lukien vaihtoehtoiset sijoituspaikat tai

<sup>350</sup> Euroopan komissio 2007.

<sup>351</sup> Näin myös Suvantola – Similä 2011 s. 256.

<sup>352</sup> Similä ym. 2017 käyttää ohjeen käsitettä CEF-toimenpiteet.

<sup>353</sup> Euroopan komissio 2007 s. 48.

<sup>354</sup> Euroopan komissio 2007, s. 61–62; Suvantola – Similä 2011 s. 258–259. Näin myös Similä ym. 2017 s. 426.

<sup>355</sup> Komissio 2007 s. 48.

<sup>356</sup> Komissio 2007 s. 49.

<sup>357</sup> Vrt. Similä ym. 2017, joka tulkitsee toimenpiteet haittojen lieventämistoimenpiteiksi.

<sup>358</sup> Suvantola 2006 s. 58.

-reitit, eri rakentamismäärät tai -mallit, menetelmät tai prosessit, mitä tarkoittaa myös lieventämistoimien käyttämisvelvollisuutta.<sup>359</sup> Seuraavien ratkaisujen mukaan myös vaihtoehtoiset käyttötarkoitukset tulevat kysymykseen poikkeusharkinnassa.

KHO 2013:15. ELY-keskus on hylännyt kaupungin hakemuksen saada LSL 49.3 §:n mukainen lupa poiketa saman pykälän 1 momentissa tarkoitetusta uhanalaisen eläinlajiin (pohjanlepakon) lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta kaupungin omistaman, vuonna 1951 rakennetun rakennuksen purkamiseksi ja tontin ottamiseksi asemakaavan mukaiseen käyttöön asuinkerrostalojen korttelialueena. HaO hylkäsi kaupungin valituksen ELY-keskuksen päätöksestä ja KHO sitä koskevan jatkovalituksen. Vaikka lisääntymis- ja levähdyspaikan käsitteen sisältöä ei ole unionin eikä kansallisissa säädöksissä tarkemmin määritelty, sitä koskeva suojelu on kuitenkin tarkoitettu toteutettavaksi tiukasti. Kanta, jonka mukaan ihmisen asumia rakennuksia tai rakennuksia, joissa on oleskellut ihmisiä, ei voitaisi pitää pohjanlepakon lisääntymispaikkoina, ei sovi yhteen kysymyksessä olevan sääntelyn tavoitteen eli pohjanlepakon ja muiden yhteisön tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun kanssa. Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetty poikkeuksen myöntämisperusteet on saatettu kansallisesti voimaan LSL 49.3 §:n viittaussäännöksellä. Kaikkien luontodirektiivin 16.1 artiklan edellytysten tulee täytyä, jotta poikkeus voidaan myöntää. Saadun selvityksen mukaan "lepakotaloon" oli sen purkamisen vaihtoehtona esitetty muuta korvaavaa toimintaa, esimerkiksi luonnosta ja ympäristöstä kertovan informaatiopisteen perustamista. Kun otettiin huomioon kaupungin viranomaisen esittämät vaihtoehtoiset, rakennuksen käytön pohjanlepakoiden lisääntymispaikkana turvaavat ratkaisut, poikkeuksen myöntämiselle ei ollut luontodirektiivin 16.1 artiklassa ja LSL 49.3 §:ssä tarkoitettua perustetta.

KHO 2016:140. ELY-keskus oli myöntänyt kaupungille LSL 49.3 §:n mukaisen luvan poiketa liito-oravan (Luontodirektiivin liitteen IV a laji) lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta kaupungin omistaman korttelialueen ottamiseksi asemakaavan mukaiseen käyttöön koulun rakennuspaikkana. HaO oli kumonnut ELY-keskuksen päätöksen katsoen, ettei kaupunki ollut esittänyt sellaisia syitä, jotka estäisivät pitämästä tarkasteltuja vaihtoehtoisia uuden koulun sijoituspaikkoja luontodirektiivin tarkoittamalla tavalla tyydyttävänä ratkaisuna. KHO kumosi HaO:n ja saattoi ELY-keskuksen päätöksen voimaan. Kaikkien luontodirektiivin 16.1 artiklan edellytysten tuli täytyä, jotta poikkeus voitiin myöntää. Kaupungin esittämiä asutuksen sijoittumiseen ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen erityisesti pitkällä aikavälillä liittyviä tekijöitä voitiin pitää sellaisina objektiivisesti osoitettavissa olevina seikkoina, joiden perusteella vaihtoehtojen tyydyttävyyttä tuli arvioida. Asiassa oli esitetty riittävä selvitys siitä, että uuden koulun rakentamiseen ei ollut olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua, joten kun kaikki luontodirektiivin 16.1 artiklassa säädetty edellytykset täyttyivät, oli ELY-keskus voinut myöntää kaupungille hakemuksen mukaisesti poikkeamisluvan.

Mikäli kaksi ensimmäistä poikkeusedellytystä täyttyy, poikkeuslupaa ei voida myöntää, jos kolmas kumulatiivinen edellytys poikkeuksen tarpeen aiheuttavan hankkeen tai suunnitelman tärkeydestä ei täyty:

KHO 2017:161. Kunta oli hakenut lupaa viitasammakon lisääntymispaikan suojelusta poikkeamiselle siirtolapuutarhatyyppisen vapaa-ajan asuntoalueen rakentamiseksi. Vaikka hanketta, jonka tarkoituksena oli kunnan elinvoimaisuuden säilyttäminen, voitiin sinänsä pitää erittäin tärkeän yleisen edun kannalta hyödyllisenä, ei viitasammakon lisääntymispaikan suojelusta poikkeamiselle ollut luontodirektiivin 16.1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä, joten lupaa suojelusta poikkeamiseen ei voitu myöntää.

<sup>359</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 256.

Euroopan komission ohjeen mukaan direktiivin 16.1 artiklan mukaisia poikkeamisen edellytyksiä on tulkittava tiukasti ja suppeasti. Kaikkien luontodirektiivin 16.1 artiklassa säädettyjen edellytysten tulee täytyä, jotta poikkeus voidaan myöntää. Ennen sen arvioimista, onko olemassa muuta tyydyttävää vaihtoehtoa ja miten poikkeaminen vaikuttaa suotuisan suojelutason säilyttämiseen, on arvioitava, onko poikkeamiselle olemassa 16.1 artiklan a–e alakohdissa mainittu syy:

"Article 16 sets three preconditions, all of which must be complied with before granting a derogation: 1) the demonstration of one or more of the reasons listed in Article 16(1) (a)-(e), 2) the absence of a satisfactory alternative and 3) the assurance that a derogation is not detrimental to the maintenance of populations at a favourable conservation status. Before the second and third preconditions can be examined, precondition 1 must be met: in practical terms, there is little point examining the issue of satisfactory alternatives and impact on conservation status if the actions concerned by the derogation do not come under Article 16(1) (a)-(e)."

Ohjeen mukaan poikkeamisedellytysten soveltamista voidaan mukauttaa luontodirektiivin yleisten tavoitteiden valossa, mutta suhteellisella tarkastelutavalla ei voida ohittaa tai syrjäyttää mitään poikkeamisen edellytyksistä. Kompensaatiolla ei voida syrjäyttää mitään 16.1 artiklassa säädetystä kolmesta poikkeamisen edellytyksestä, vaikkakin ohjeessa todetaan, että poikkeaminen voi olla helpommin hyväksyttävissä, jos kompensaatitoimenpiteillä hyvitetään hankkeesta aiheutuvia vaikutuksia.<sup>360</sup>

## **Linnut**

Kaikista lintulajeja koskevista suojelusäännöksistä voidaan poiketa ainoastaan LSL 49:ssä viitatus lintudirektiivin artiklan 9 edellytysten täytyessä. Näistä edelleen puuttuu vaatimus lajin suojelutason säilymisestä suotuisana poikkeuksesta huolimatta.<sup>361</sup> Lintudirektiivin 9 artiklassa on kaksi kumulatiivista poikkeusedellytystä. Lintulajien suojelusta poikkeamistarpeen aiheuttavalle ongelmalle ei saa olla muuta tyydyttävää ratkaisua, ja poikkeus on tarpeen artiklassa yksilöityyn tarkoitukseen, jotka ovat samat kuin luontodirektiivissä lisätynä lentoturvallisuuden tarpeella.

KHO 2015:124. Hakemuksen mukaan turvetuotantoalue sijoittui 0,9 - 2,0 km etäisyydelle LSL 47 §:n mukaan erityisesti suojellun maakotkan kolmesta pesäpuusta. Kyseessä oleva maakotkareviiri kuului Suomen eteläisimpiin. Pesien aluetta ei ollut määritelty LSL 47.3 §:n perusteella erityisesti suojeltavan lajin tärkeäksi esiintymispaiaksi. Pesäpuiden muodostamaa aluekokonaisuutta pidettiin maakotkan elinkierron ja lisääntymisen kannalta tärkeänä LSL 39.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettuna alueena. Hakemuksen mukaisesta turvetuotannosta aiheutui häiriötä ihmisen liikkumisen ja toiminnan päästöjen, kuten melun, valon ja pölyn vuoksi. Tuotannosta aiheutuvan kokonaisuuden arvioitiin johtavan lajin häviämiseen alueelta. Toimintaa oli tämän vuoksi pidettävä LSL 39.1 §:n 3 kohdassa kiellettyä rauhoitetun lajin tahallisenä häiritsemisenä. Ympäristölupahakemus oli YSL (86/2000) 41.3 §:n nojalla tullut hylättyä. KHO nimenomaisesti totesi, että maakotkareviiri ja sen ympäristö ei ollut YSL (86/2000) 42.1 § 4 kohdassa tarkoitettu erityinen luonnonolosuhde, jonka huonontumista toiminnasta ei saa aiheutua eli hanke estyi nimenomaisesti LSL:n perusteella.

Myös lintulajien suojelusta poikkeamisessa on oikeuskäytännössä tiukasti tulkittu edellytystä "ei muuta tyydyttävää ratkaisua", joten mitigaatiohierarkia toteutuu myös lintulajien osalta poikkeusharkinnassa.

<sup>360</sup> Euroopan komissio 2007 s. 63.

<sup>361</sup> Suvantola 2003 s. 678; Suvantola – Similä 2011 s. 295.

KHO 30.5.2011 t. 1439 (Irs). Kaupungin omistamassa koulurakennuksessa oli rauhoitetun lintulajin tervapääskyn pesiä. Koulurakennuksen purkaminen tervapääskyn pesinnän ja jälkeläisten hoidon aikana merkitsi samalla lintudirektiivin 5 artiklan b ja d alakohdassa ja LSL 39.1 §:n 2 ja 3 kohdassa kiellettyä lintujen pesien ja munien tahallista tuhoamista ja vahingoittamista ja lintujen muuta tahallista häirintää tuona aikana. Koulurakennuksen purkaminen mainittuna aikana edellytti LSL 49.3 §:n nojalla myönnettävää poikkeusta. Se seikka, että koulun oppilaat ja muu henkilökunta olisivat välttäneet heille mahdollisesti aiheutuvan lähinnä meluna, pölynä, tärinänä ja mikrobien leviämisenä ilmenevän terveyshaitan, jos koulurakennus purettaisiin tervapääskyn pesinnän ja jälkeläisten hoidon aikana, jolloin koulurakennus olisi pääasiassa tyhjiillään, ei ollut sellainen lintudirektiivin 9 artiklan a alakohdassa tarkoitettu kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamisen liittyvä syy, jonka perusteella poikkeus olisi voitu myöntää. Asiassa oli koulun purkamisen järjestämiseksi olemassa muitakin tapoja kuin hakemuksessa esitetty vaihtoehto purkaa koulurakennus tervapääskyjen pesinnän ja jälkeläisten hoidon aikana. Kaupungin valitus poikkeamishakemuksen hylkäävästä viranomaisen päätöksestä oli tullut hylätä.

KHO 2015:104. Yliopiston tutkimus- ja koetilan johtaja oli hakenut ELY-keskukselta LSL 49.3 §:n mukaista poikkeamislupaa valkoposkikihanhien karkottamiseksi tilan koeviljelyaloilta ampumalla enintään kolme valkoposkikihanhia viikossa ajalla 20.8. - 31.12.2013 eli yhteensä enintään 57 yksilöä. Asiassa oli ELY-keskuksen valituksesta arvioitavana, oliko viljelmille aiheutuvien vakavien vahinkojen estämiseksi jokin lintudirektiivin 9.1 artiklan mukainen muu tyydyttävä ratkaisu. KHO katsoi, että muuta ratkaisua voitiin pitää tyydyttävänä silloin, kun se oli tehokas eli vähensi merkittävästi vakavaa vahinkoa. Toisaalta ollakseen tyydyttävä, ratkaisun tuli olla taloudellisessa mielessä ja muutoinkin toteuttamiskelpoinen. Ratkaisun tyydyttävyyttä arvioitaessa oli merkitystä annettava myös kyseessä olevan lintulajin suojelustatukselle sekä sille, mikä oli se intressi, jota toimenpiteillä pyrittiin suojaamaan. Hakijalla oli ELY-keskuksen myöntämä voimassa oleva poikkeuslupa lintujen (muun muassa valkoposkikihanhien) karkottamiseen koealoilta hakemuksen mukaisesti eli aktiivisilla ja passiivisilla auditiivisilla ja visuaalisilla karkotusmenetelmillä, minkä lisäksi koealoja pyrittiin suojaamaan suojaverkoilla. Koska kaikkia toteuttamiskelpoisia karkotuskeinoja ei ollut vielä riittävästi kokeiltu, ei voitu varmuudella sanoa, ettei valkoposkikihanhien viljelmille aiheuttamien vahinkojen estämiseksi olisi muuta tyydyttävää ratkaisua kuin hanhien ampuminen, joten ELY-keskuksen oli tullut hylätä hakemus.

## Poikkeaminen luonnonsuojelulain aluesuojelusäännöksistä

### Yleistä

Luonnonsuojelulain alueellisten suojelusäännösten sisältö vaihtelee suojelumuodon mukaan. Perustettujen suojelualueiden (kansallispuistot, luonnonpuistot, luonnonsuojelualueet sekä valtion että yksityisen maalla) rauhoitusmääräykset ovat yksilöllisiä riippuen kunkin alueen luonnonarvoista ja suojelutavoitteista. Luontotyyppiensuojelu turvaa Suomessa pienialaisten ja vähenevien luontotyyppien (jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, hiekkarannat, puuttomat tai vähäpuustoiset hiekkadyynit, katajakedot ja lehdesniityt)<sup>362</sup> ominaispiirteet muuttamiselta, ei muita luonnonarvoja.

Alueellisena suojelusäännöksenä voi pitää myös lajien esiintymispaikkojen suojelua. Niitä kuitenkin selkeyden vuoksi käsitelty edellä lajisuojelun kohdalla, koska niiden poikkeussäännökset ovat lajisuojelun kanssa yhtenevät.

<sup>362</sup> Säännös koskee lisäksi avointa maisemaa hallitsevia yksittäisiä puita ja enintään viiden puun puuryhmiä, vaikka kyse ei ole luontotyyppistä.

Taulukko 9. Poikkeamisedellytykset aluesuojelusta.

Alue	Suojelun sisältö	Poikkeusedellytykset
<b>Kansallispuisto, luonnonpuisto, valtion luonnonsuojelualue</b>	Perustamispäätöksessä yksilöity.	Ei haittaa perustamistarkoitusta. Alueen hoidon ja käytön tarpeisiin, jokamiehen oikeudet ja porotalous, infrastruktuurin ylläpito jne. (Perustamispäätöksen muuttaminen)
<b>Yksityinen luonnonsuojelualue</b>		Poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta (Suojelun lakkauttaminen tai rauhoitusmääräysten lieventäminen)
		ja on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta. Alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet, tai alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.
<b>Luontotyyppi</b>	ELY-keskuksen päätöksellä rajattua luontotyyppin aluetta ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu (29 §)	Kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu; tai luontotyyppin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.
<b>Luonnonsuojeluohjelma</b>	Alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen (9 § 1).	Suojelun tarkoitus ei mainittavasti vaarannu.

## Suojelualueet

Valtion suojelualueiden osalta suojelusta poikkeaminen edellyttää vähäisiä tai alueen hoitoon ja käyttöön liittyviä poikkeuksia lukuun ottamatta alueen suojelusta luopumista perustamispäätöstä (laki, asetus, valtioneuvoston päätös) muuttamalla.<sup>363</sup> Yksityisen suojelualueen rauhoitusmääräyksistä voidaan LSL 24.4 §:n nojalla myöntää poikkeus, jos se ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja toimenpide on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta. Merkittävämmät tai muusta syystä tarvittavat poikkeukset suojelusta edellyttävät suojelun lakkauttamista kokonaan tai osittain. Tämä on rajoitettu LSL 27 §:n mukaan tilanteisiin, joissa alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Näistä ensin mainittu ei ole ekologisen kompensaation kannalta relevantti tilanne, koska tällöin suojelusta poikkeaminen ei johtane merkityksellisiin luonnonarvojen menetyksiin. Sen sijaan yleisen edun vaatimusta tarkastellaan hieman jäljempänä.

## Luontotyyppisuojaus ja luonnonsuojeluohjelmat

Luontotyyppisuojaus on kaksi vaihtoehtoista edellytystä. Ensimmäinen on, että luontotyyppin suojelutavoitteet eivät *huomattavasti* vaarannu. Vaarantumista on arvioitava lain tavoitteiden alueellisen toteutumisen kannalta. Jos suojelusta poikkeamisen vaikutus olisi luontotyyppin alueellisen suojelutason kannalta huomattava, poikkeusta ei voitaisi myöntää.<sup>364</sup> Vuonna 2008 suoritettu Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarviointi<sup>365</sup> helpottaa merkittävästi luontotyyppin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen yhdenmukaista arviointia viranomaispäätöksenteossa. Selvityksessä on arvioitu yhtenäisin kriteerein<sup>366</sup> eri luontotyyppien suojelutilanne eri osissa maata, harvinaisempien luontotyyppien esiintymien lukumäärä sekä tunnistettu kunkin luontotyyppin uhanalaisuuteen vaikuttavat tekijät.

<sup>363</sup> Suvantola 2003 s. Suvantola – Similä 2011 s. 114, 249–253.

<sup>364</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 253 viitteineen.

<sup>365</sup> Raunio ym. 2008.

<sup>366</sup> Rauno ym. 2008 s. 15–23.



Sikäli kun uusien luonnonsuojeluohjelmien laatiminen ajankohtaistuu, niihin sisältyvien alueiden toimenpiderajoituksesta (LSL 9 §) poikkeamisen edellytys on sama kuin luontotyyppi-suojelussa ja tämän arviointi voidaan perustaa uhanalaisuusarvioinnissa selvitetuille seikoille. Luonnonsuojeluohjelmasta poikkeamisen kynnys on kuitenkin merkittävästi korkeampi kuin luontotyyppisuojelusta poikkeamisen, sillä poikkeus voidaan sallia vain, jos tavoitteet eivät *mainittavasti* vaarannu.

Vaihtoehtoinen edellytys luontotyyppin suojelusta poikkeamiselle on, että luontotyyppin esiintymän suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Kuten edellä on todettu, samansisältöinen edellytys koskee yksityisen suojelualueen suojelun lakkauttamista. Tämän on katsottu tarkoittavan implisiittistä velvollisuutta vaihtoehtoisen ratkaisun käyttämiseen, koska hanke tai suunnitelma ei suojelun takia esty, jos sille on olemassa vaihtoehto.<sup>367</sup> Tämä tulkinta on varovaisuusperiaatteen mukainen<sup>368</sup> ja toteuttaa mitigaatiohierarkiaa. Yleisen edun kannalta merkittävien hankkeiden vaihtoehtojen tarkastelu tapahtuu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Esimerkiksi pitkittäishankkeet kuten tie-, rata- tai kaasu- ja voimalinjahankkeet eivät ole sidottuja tiettyyn kiinteistöön, kuten yksityisen maanomistajan ympäristönkäyttöhankkeet, vaan linjaus valitaan taloudellisten, teknisten ja ympäristöllisten tekijöiden perusteella. Poikkeuslupaviranomaisena toimiva ELY-keskus saa ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta tiedon toteutusvaihtoehdoista. Jos hankkeelle on olemassa toteuttamiskelpoinen, vaihtoehtoinen ratkaisu, jolla heikennykset voidaan välttää, koska suojelu ei estä hankkeen toteuttamista.<sup>369</sup> Samoin poikkeusta ei tule myöntää laajempaan kuin käytettävissä olevat lieventämistoimenpiteet huomioiden.

Poikkeushakemusta käsittelevä viranomainen voi myös edellyttää hakijalta selvitystä käytävissä olevista toteutusvaihtoehdoista, joita käyttämällä joko poikkeuslupaa ei tarvita, tai luonnonarvoille aiheutuvia haittavaikutuksia voidaan lieventää mahdollisimman paljon.<sup>370</sup> Vaihtoehtoisen sijoituspaikan ei kuitenkaan voi edellyttää sijaitsevan muulla kuin hankkeen toteuttajan omistamalla kiinteistöllä ellei kyse ole sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttaminen on lainsäädännöllä mahdollistettu myös toisen omistamalla kiinteistöllä toteutettavaksi. Tällaisia ovat pitkittäishankkeiden ohella esimerkiksi sähköjohtojen ja vesijohtojen sijoittaminen (MRL 161–161 a §), yksityisteiden (laki yksityisistä teistä (358/1962) 8 §) ja ojituksen tekeminen (VL 5 luku).

### 3.4. Vesilain luontotyyppisuojelusta poikkeaminen

Luonnonsuojelulain ja metsälain säätämisen yhteydessä vuonna 1996 talousmetsissä tyypillisesti esiintyvien luontotyyppien turvaaminen sisällytettiin metsälakiin ja varsinaisten vesiluontotyyppien suojelu vesilakiin. Tässä selvityksessä metsälainsäädäntö on rajattu ulkopuolelle, joten seuraavassa tarkastelu keskittyy vesilakiin.

Vesilain 2 luvun 11 § kieltää vaarantamasta luonnontilaisen kooltaan enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen sekä Lapin eteläpuolella noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilaa. Vesilain luontotyyppit ovat suojeltuja suoraan lain nojalla ilman viranomaisen tekemää suojelurajausta, samalla tavoin kuin LSL 49.1 §:n suojelu luontodirektiivin liitteen IV a lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto.

<sup>367</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 253 viitteineen.

<sup>368</sup> Suvantola 2006 s. 58; Suvantola – Similä 2011 s. 246.

<sup>369</sup> Suvantola 2003 s. 687.

<sup>370</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 236.

Vesilain suojelusta voidaan myöntää poikkeus, jos kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet kokonaisuutena tarkastellen eivät huomattavasti vaarannu, eli poikkeusedellytys on sama kuin LSL:n luontotyyppisuojelellussa. Poikkeusedellytyksen arvioinnista oikeuskirjallisuudessa on viitattu esimerkinomaisesti KHO 2017:73 ratkaisussa sivuttuun aluehallintoviraston päätökseen, jolla myönnettiin poikkeus luonnontilaisen lähteen suojelusta vesivoimalaitoksen rakentamiseen liittyen. Päätöksessä katsottiin, että voimalaitoshankkeen vuoksi veden alle jäävän luonnontilaisen lähteen luonnontilaisuuden pysyvä muutos ei kokonaisuutena tarkastellen huomattavasti vaaranna kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteita, kun 20 kilometrin säteellä suunnitellusta voimalaitoksesta on 66 vastaavaa lähdetä.<sup>371</sup> Kyseisestä aluehallintoviraston päätöksestä ei ole haettu muutosta, joten tuomioistuintasosta poikkeusperusteen arviointia ei asiassa suoritettu.

### 3.5. Haittojen lieventäminen lupaehdoin

Luontodirektiivin tiukkaa suojelua edellyttävien lajien (liitteet IV a ja IV b) ja kaikkien lintujen osalta myönnettävissä poikkeuksissa on annettava direktiivien edellyttämät lupaehdot. Lintudirektiivin 9.2 artikla edellyttää, että poikkeuksissa on aina mainittava lajin pyydystämässä tai tappamisessa käytettävät välineet ja menetelmät, poikkeuksen ajalliset ja paikalliset olosuhteet, sekä suoritettavat tarkastukset.<sup>372</sup> Vaikka lupaehtojen asettamisvelvollisuutta ei ole kirjattu luonnonsuojelulakiin, direktiivit velvoittavat viranomaisia.<sup>373</sup> Nämä luetellut ehdot voivat olla enintään haittaa lieventäviä.

Lupaviranomainen voi ilman laissa säädettyä valtuutustakin asettaa luonnonsuojelulain säännöksistä tai määräyksistä myönnettävässä poikkeusluvassa lupaehtoja, jotka liittyvät viranomaisen valvottavana olevaan yleiseen etuun.<sup>374</sup> Ehtojen asettamista rajoittaa tarkoitussidonnaisuus, joka luonnonsuojelun osalta on suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen. Tämä edellyttää lajille tai luontotyyppille tarpeettomasti aiheutuvien haittojen välttämistä ja välttämättä aiheutuvien haittojen lieventämistä. Tarkoitussidonnaisuutta rikkomatta voidaan asettaa ehdoksi esimerkiksi toimenpiteiden ajallinen rajoittaminen lintujen pesintäajan ulkopuolelle,<sup>375</sup> velvoittamalla jättämään puita ajoratojen väliin liito-oravien ylityspuiksi tai velvoittamalla laatimaan rakennustapaohjeen sellaiseksi, että rakentamisesta huolimatta liito-oravalle tärkeää liikkumis-, pesinä- ja ruokailupuustoa säilyy alueella riittävästi.<sup>376</sup> Rajoittamalla lupaa lupaehdoilla viranomainen voi myös myöntää poikkeuksen, jota koskeva hakemus olisi evättävä, jos haittoja ei voitaisi edellyttää lievennettävän.<sup>377</sup> Hallinto-oikeudellisia periaatteita noudattaen päätös voidaan myöntää jatkumolla: lupahakemuksen mukainen lupa – osittainen lupa tai lupa, jota rajoittavat tarkoitussidonnaisuuden puitteissa asetetut, haittoja lieventävät ehdot – lupahakemuksen epäminen.<sup>378</sup>

Oikeuskäytännössä KHO 2003:98 on katsottu tarpeelliseksi velvoittaa hakija suorittamaan myös itse ehdottamansa lievennystoimenpiteet, kun poikkeuslupapäätös on niihin perustunut, ja koska lieventämistoimien tehokkaan suorittamisen varmistaminen edellyttää tarvittaessa luonnonsuojelulain mukaista valvonta- ja hallintopakkomenettelyä.

<sup>371</sup> Similä ym. 2017 s. 430 viittaa ratkaisusta ilmenevään tietoon.

<sup>372</sup> Luontodirektiivin 16.2–16.3 artiklat edellyttävät, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle kahden vuoden välein kertomuksen myönnettyistä poikkeuksista ja ilmoittavat siinä mm. eläinlajien pyydystämässä tai tappamisessa sallitut keinot, välineet tai menetelmät, poikkeuksen olosuhteet ajan ja paikan suhteen sekä valvontaviranomaisen valvontatoimenpiteet saatuihin tuloksiin.

<sup>373</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 293–294.

<sup>374</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 291 viitteineen.

<sup>375</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 291 viitteineen.

<sup>376</sup> Pappila 2017 s. 21.

<sup>377</sup> Suvantola 2003 s. 692.

<sup>378</sup> Suvantola 2003 s. 692.



### 3.6. Myönnetty poikkeukset luonnonsuojelulain laji- ja luontotyyppisuoje- lusta

#### Poikkeusten määrä lisääntyy

Tässä hankkeessa selvitettiin hallintokäytäntö tilaamalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta (ELY-keskus) päätökset poikkeuksista luonnonsuojelulain edellä käsitellyistä elinympäristöjä koskevista suojelussäännöksistä erilaisten hankkeiden toteuttamiseksi alkaen vuodesta 2006. Tarkoituksena oli ensinnä saada kokonaiskäsitys tilanteista, joissa on ollut tarve poiketa luonnonsuojelulaista ja siten tilanteista, joissa ekologisen kompensaation tarve saattaisi realisoitua. Toiseksi tarkoituksena oli saada kokonaiskäsitys<sup>379</sup> vallitsevasta hallintokäytännöstä ekologisen kompensaation osalta: missä määrin ja minkä sisältöisesti ekologisen kompensaatiosta on päätöksissä määrätty. Vastaukset saatiin Etelä-Savon, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Kainuun, Keski-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen/Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Uudenmaan ELY-keskuksilta. Tarkasteltavat päätökset rajattiin muihin kuin tieteellisiin tarkoituksiin myönnettyihin poikkeuslupiin eli sellaisiin päätöksiin, jotka liittyvät jonkinlaisen hankkeen toteutukseen sekä muuhun perusteeseen poiketa lajin elinympäristön tai luontotyypin suojelusta.

Alla (Taulukko 10) on esitetty ELY-keskuksen toimittamat päätökset lukumäärinä vuosittain ja esitetty, mille lajeille poikkeus on myönnetty ja millaisen hankkeen perusteella (Taulukko 11). Päätöksistä ei ole aiempaa tilastointia ja vastausten perusteella ne haettiin kunkin ELY-keskuksen tietokannasta hakusanoilla. Näin ollen muodostunut tilasto on vain suuntaa-antava, mutta se osoittaa kuitenkin myönnettyjen poikkeusten vähimmäismäärän.

*Taulukko 10. Vuosina 2006-7/2018 myönnetty poikkeukset luonnonsuojelulain säännöksistä.*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	7/2018
<b>Luontotyyppi</b>					2	1			1	1			5
<b>Erityisesti suojeltava laji</b>										1			1
<b>LD IV a eläinlaji</b>	3	1	3	3	2	4	6	7	12	12	11	14	81
<b>LD IV b kasvilaji</b>	1		1			1					1	1	5
<b>Rauhoitettu kasvi</b>						1					2		3
<b>Rauhoitettu lintu</b>	1			1		2			4				8
	5	1	4	4	4	9	6	7	17	14	14	14	103

Reilun 10 vuoden aikana poikkeuksia on myönnetty yhteensä yli sata. Hankkeessa tietopyyntöön saaduista päätöksistä 16 koski lepakkojen häätämistä asuinrakennuksista, mutta muut olivat jonkinlaisia ympäristön käyttöhankkeita. Poikkeusten myöntäminen on lisääntynyt vuosittain. Lintujen suojelusta myönnetty poikkeukset ovat koskeneet yksittäisten lintujen tappamista lentoliikenteen ja karjan turvaamiseksi, sekä yksittäisten pesien poistamista lentoliikenteen tai energiaverkon turvaamiseksi sekä pikkulintujen kiinniottoa ja poistamista elintarvikkeita käsittelevistä tiloista, joten niitä ei tarkastella alla tarkemmin.

<sup>379</sup> Pappila (2017) on tarkastellut aiemmin poikkeamispäätöksiä satunnaisotannalla.

Taulukko 11. Lajit ja hankkeet, joiden perusteella vuosina 2006–7/2018 on poikettu suojelusta.

Suojeluperuste	Laji (lkm)	Poikkeusperuste (lkm)
<b>Erityisesti suojeltava laji</b>	Apilakirjokääriäinen	energiahanke / voimalaitos
<b>LD IV a eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikka</b>	liito-orava (37)	liikennehanke (17: pääosin tie, mutta myös rautatie ja raitiotie), asemakaavarakentaminen (10), kaivos (5), energiahanke (3: voimalaitos, voimalinja, sähkökeskus), lahoiden poisto julkiselta alueelta
	lepakko (17)	asuinrakennuksessa terveysperustein (16), asemakaavoituksen toteutus (1)
	vuollejokisimpukka (15)	Liikenne(silta)hanke (5), kalataloushanke (3), tulvasuojeluhanke (2), energia / kaukolämpölinja, tehdasalueen rannan pengerrytys, ruoppaus
	viitasammakko (10)	liikennehanke (3), turvetuotantohanke (2), asemakaavarakentamishanke (2), vesistökunnostushanke (2), energiahanke / voimalaitos
	täplälampikorento	(sama vesistökunnostus kuin yhdessä viitasammakkoluovassa)
	lummelampikorento	(sama vesistökunnostus kuin yhdessä viitasammakkoluovassa)
	idänkirsikorento	Liikennehanke
	Saimaannorppa	Suojelutoiminta
<b>Rauhoitettut kasvit</b>	Vuorijalava	Hoitoimet
	Valkolehdokki	kiviaineksen otto
	Soikkokaksikko	Kaivoshanke
<b>LD IV b kasvilajit</b>	3 laaksoarhoa, 1 lapinleiniä, ja hajuheinä	liikennehanke (3), kaivoshanke, energia / voimalaitos

Lajikohtaisesti useimmin poikkeus myönnettiin liito-oravan, lepakkojen, vuollejokisimpukan ja viitasammakon suojelusta. Pääasiallinen peruste poikkeukselle on ollut liikennehanke (28) ja toiseksi yleisin on ollut asemakaavarakentaminen (13). Muut hanketyypit ovat olleet vähälukuisempia ja niistä olivat yleisimpiä energiahankeet (6), kaivoshankkeet (7), vesistökunnostus ja tulvasuojelu (4), turvetuotanto ja kiviaineksen otto (3).

Luontotyyppien rajauspäätöksistä on haettu harvoin poikkeusta, koska usein maanomistajan ja ELY-keskuksen neuvotteluissa on kyetty sovittamaan suunniteltu toiminta yhteen luontotyyppien suojelun kanssa siten, että poikkeusta ei ole tarvittu.<sup>380</sup> Tämän hankkeen yhteydessä ELY-keskuksille tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten perusteella luontotyyppisuojelesta on vuodesta 2006 elokuuhun 2018 myönnetty viisi poikkeuslupaa, joista kolme on koskenut hiekkarantoja ja kaksi jalopuumetsikköä. Näissä päätöksissä ei ole annettu kompensatiota koskevia määräyksiä.

## Lupaehdot

Edellä todetusti lainsäädännössämme ainoastaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelusta poikkeamista koskien on säädetty kompensatiovelvoitteesta.

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa sellaisten velvoitteiden asettamisen, jotka ovat tarpeen luvan myöntämisedellytysten täyttymiselle.<sup>381</sup> Harkitessaan poikkeamishakemusta luonnonsuojelulaista toimivaltainen viranomainen voinee ilman laissa olevaa säännöstäkin velvoittaa korvaaviin toimenpiteisiin edellytyksenä kansallisesti suojeltujen lajien ja luontoarvojen poikkeuksen myöntämiselle, jos toimenpiteillä voidaan välttää suotuisan suojelun tason heikentyminen ja näin täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Tämä on poissuljettua Natura 2000 -verkoston ja luonto- sekä lintudirektiiviin perustuvien lajien suojelusta poikettaessa. Niiden osalta korvaavien toimenpiteiden velvoite voidaan asettaa vasta, kun säädetty

<sup>380</sup> Raunio ym. 2013 s. 23. Näin myös Similä ym. 2017 s. 429.

<sup>381</sup> Suvantola 2005, 2006; Leino 2015 s. 31.

poikkeusedellykset täyttyvät. Korvaaviin toimenpiteisiin velvoittaminen luonto- ja lintudirektiivien lajien osalta ei liity lupaehtojen täyttämiseen, vaan se perustuu viranomaisen valvottavana olevaan yleiseen etuun. Korvaaviin toimenpiteisiin velvoittaminen luontodirektiivin tiukkaa suojelua edellyttävien lajien suojelusta poikettaessa on komission tulkintaohjeen mukaista ja suotuisan suojelutason tavoitteen kannalta jopa suositeltavaa, sikäli kun direktiivissä säädetyt poikkeamisedellytykset täyttyvät.<sup>382</sup>

Tähänastisessa hallintokäytännössä poikkeamista hakenut toimija on hakemuksessaan esittänyt korvaavia toimenpiteitä. Tosiasiassa viranomainen on Similän ym. tulkinnan mukaan voinut "puolittain pakottaa" hakijan esittämään "oma-aloitteisesti" korvaavia toimenpiteitä kaksivaiheisella päätöksenteolla: edellyttämällä ensin, että suunnitelma korvaavista toimenpiteistä tehdään ja toisessa vaiheessa myöntämällä luvan vain sillä ehdolla, että luvan hakija esittää suunnitelman.<sup>383</sup>

### Lieventämis- ja kompensatioehtokäytäntö

ELY-keskuksilta tämän hankkeen tarkoituksiin saaduista päätöksistä neljä koski kansallisesti suojeltua lajia, joista yhden (*vuorijalava*, *Ulmus glabra*) osalta poikkeus koski suojelualueen hoitotoimia<sup>384</sup> ja toisen (*soikkokaksikko*, *Listera ovata*) osalta ei asetettu ehtoja.<sup>385</sup> Kahdessa päätöksessä annettiin määräyksiä, jotka ovat kompensatioluonteisia.

Kiviaineksen ottamiseksi myönnetyssä poikkeuksessa *valkolehdokin* (*Platanthera bifolia*) rauhoituksesta edellytettiin hakijan esittämän mukaisesti kasvin siirtämistä toiseen paikkaan ELY-keskukselle ennen siirtämistä esitettävän tarkemman suunnitelman mukaisesti.<sup>386</sup> Voimalaitoshankkeen toteuttamiseksi erityisesti suojeltavan *apilakirjokääriäisen* (*Capricornia boissduvaliana*) esiintymispaikan hävittämisen ja heikentämiskiellosta myönnetyssä poikkeusluvassa annettiin sekä lieventämis- että kompensatiomääräyksiä hakijan esittämän mukaisesti. Lieventämisenä yhtiö veloitettiin rakenteisiin (pato, pumppaamo ja pohjavesiputket), joilla lajin ydinesiintymän vesitasapaino säilyy ennallaan ja laji säilyy esiintymispaikalla sekä niittyä ylläpitäviin hoitotoimiin.<sup>387</sup> Kompensatiotoimenpiteenä yhtiö veloitettiin esittämiinsä vähintään kymmenen lajille soveltuvan elinympäristön etsimiseen ja tarvittaessa ELY-keskuksen myöhemmin hyväksymän suunnitelman mukaisesti esiintymispaikkojen kunnostukseen ja lajin yksilöiden siirtoistutuksiin vähintään viiteen soveltuvaan elinympäristöön, jos ydinalueen populaatio mahdollistaa siirtoistutuksen ja niiden hoidon 10 vuoden ajan haittojen aiheutumisesta.

Luontodirektiivin liitteen IV b kasvilajien suojelusta myönnetyissä viidestä luvasta kahdessa asetettiin selkeästi kompensatioluonteisia ehtoja, kahdessa pikemminkin lieventäviä ehtoja.

*Hajuheinän* (*Cinna latifolia*) rauhoituksesta myönnetyssä poikkeusluvassa vuonna 2006 ei asetettu mitään kompensatioedellytyksiä. Päätöksessä nimenomaisesti todettiin, että siirtoistutuksen onnistumista ei pidetty todennäköisenä.<sup>388</sup>

<sup>382</sup> Pappila 2017 s. 30–31.

<sup>383</sup> Similä ym. 2017 s. 435.

<sup>384</sup> 2.5.2016, PIRELY/2551/2016.

<sup>385</sup> 25.10.2011, KAIELY/211/07.01/2011.

<sup>386</sup> 24.10.2016, PIRELY/7199/2016.

<sup>387</sup> 30.6.2015, LAPELY/327/07.01/2013.

<sup>388</sup> 22.6.2006, PIRELY-2006-L-27-254.

Kahdessa *laaksoarhon* (*Moehringia lateriflora*) rauhoituksesta myönnettyssä luvassa oli vaatimuksena maa-aineksen kaapiminen pois ja sijoittaminen lähelle alkuperäistä paikkaa, jotta siemenpankki mahdollisesti säilyy ja kasvi mahdollisesti kasvaa edelleen lähellä osittain hävitettyä esiintymispaikkaa.<sup>389</sup> Näiden kahden päätöksen ehdot ovat pikemminkin lieventäviä kuin kompensoivia.

Kolmannessa laaksoarhoa koskeneessa poikkeusluvassa edellytettiin hakijan esittämällä tavalla toimenpiteiden vuoksi häviävien esiintymien kasvien siirtoa toisille alueille ja niiden hoitoa 20 vuoden ajan ELY-keskuksen hyväksymän suunnitelman mukaisesti, 3 olemassa olevan esiintymän hoitoa (204 m<sup>2</sup>) ja 10 muun esiintymän (350 m<sup>2</sup>) hoitoa 10 vuoden ajan<sup>390</sup>.

Kaivoksen vuoksi *lapinleinikin* (*Ranunculus lapponicus*) rauhoituksesta myönnettyssä luvassa oli kompensaatiovaatimuksena yhtiön esittämä 8 hehtaarin laajuisen suojelualueen perustaminen ja kasvien siirto erikseen myönnettävällä luvalla ko. alueelle sekä kyseisen esiintymän hoito 10 vuoden ajan.<sup>391</sup>

Luontotyyppisuojelelusta myönnettyissä poikkeuspäätöksissä ei ole annettu kompensatiota koskevia määräyksiä.

*Lepakkojen*<sup>392</sup> lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämiskieltopäätöksistä vain kahdessa oli velvoite toimenpiteisiin, jotka olivat luonteeltaan lieventäviä, ei kompensoivia. Toisessa oli kyse asemakaavoituksen toteuttamiseen aiheuttamista muutoksista lepakkojen siirtymäreittiin ja hankkeen toteuttaja veloitettiin lieventämään haittavaikutuksia vähentämällä tiealueen valaistusta lepakkojen lisääntymisaikaan, istuttamalla puustoa ja asentamalla pönttöjä alueelle lepakkojen piilopaikoiksi.<sup>393</sup>

Viidessä tapauksessa, joissa sallittiin lepakon paluun estäminen asuinrakennukseen, suositeltiin pönttöystä pihapiirissä lepakon pesinnän mahdollistamiseksi, mutta velvoite siihen määrättiin vain kerran.<sup>394</sup> Muissa 11 poikkeuspäätöksissä ei lausuttu mitään mahdollisesti lieventävistä toimenpiteistä.

*Vuollejokisimpukoiden* (*Unio crassus*) lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämiskiellostä myönnetyt poikkeusluvut ovat poikkeuksetta liittyneet vesilain mukaisiin rakentamishankkeisiin kuten ruoppauksiin, tulvasuojelu- yms. hankkeisiin tai kalastokunnostustoimiin, kuten lohisorastukseen. Kuudessa päätöksessä ei edellytetty mitään toimia<sup>395</sup>, mutta muissa veloitettiin siirtämään simpukat tai ainakin pääosa simpukoista vaikutusalueen yläpuolelle, jotta yksilöt eivät tuhoutuisi ruoppauksessa tai veden kiintoaineksen vuoksi.<sup>396</sup> Missään näissä ei ole kyse kompensaatitoimenpiteistä vaan haitan lieventämisestä, sillä yksilöitä on siirretty ilmeisesti esiintymispaikan sisällä, eikä hankkeen toteuttaa ole veloitettu mihinkään lajin elinympäristön parannustoimenpiteisiin.

<sup>389</sup> 25.8.2005, LAP-2005-L-424-254 ja 2.1.2008, LAP-2007-L-376-254.

<sup>390</sup> 27.7.2016, LAPELY/324/07.01/2013.

<sup>391</sup> 1.2.2018, LAPELY/1495/2017.

<sup>392</sup> Päätökset koskevat useampaa lepakkolajia, mutta niitä käsitellään tässä yhtenä ryhmänä, sillä ensinnä aina ei ole varmasti todettu, mikä lepakkolaji on kyseessä, toiseksi päätöksistä ei ilmene, että lajien välillä olisi merkittävää eroa ja kolmanneksi kaikki Suomessa tavattavat lepakkolajit kuuluvat luonnonsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettuihin EU:n luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainittuihin eläinlajeihin.

<sup>393</sup> 7.3.2014, UUSELY/535/07.01/2013.

<sup>394</sup> Pönttöittämissuositus 10.9.2012, KASELY/378/07.01/2012, 10.9.2012, KASELY/380/07.01/2012; 20.9.2013, KASELY/339/07.01/2012 ja 23.9.2013, KASELY/398/07.01/2012 sekä velvoite 18.2.2015, UUSELY/97/2015.

<sup>395</sup> 1.6.2011, KASELY/178/07.01/2011; 14.2.2013, KASELY/61/07.01/2013; 16.3.2013, KASELY/514/07.01/2012; 9.6.2014, KASELY/244/07.01/2014; 18.6.2015, KASELY/1015/2015; 2.9.2016, KASELY/1368/2016.

<sup>396</sup> 27.4.2016, VARELY/3128/2016; 10.11.2016, VARELY/3128/2016; 17.2.2017, VARELY/439/2017; 6.6.2017, VARELY/1417/2017; 4.8.2017, VARELY/861/2017; 27.10.2017, VARELY/2762/2017.

14.11.2017, VARELY/3233/2017.

Tapauksessa, jossa jokivesistö muutettiin sisäjärveksi, hankkeessa muuttuvan elinympäristön vuoksi häviävä vuollejokisimpukkaesiintymä veloitettiin ”merkittävässä määrin” keräämään ja siirtämään hankealueen yläpuolelle ja lisäksi veloitettiin siirtämään merkittävä määrä (200 tai 10 %) joen sivuhaaran yläosaan siinä tarkoituksessa, että näin kasvatetaan palautumiskykyisiä populaatioita uuteen uomaan. Tässäkin oli kyse lieventämistoimenpiteestä.<sup>397</sup>

Vuollejokisimpukkaa koskevista päätöksistä ainoastaan yhdessä veloitettiin parantamaan lajin elinolosuhteita ja siinäkin lähinnä potentiaalisesti. Kalatalouskunnostushankkeessa veloitettiin siirtämään lajin yksilöt turvaan hankkeen toteutusalueen ylä- tai alapuolelle asiantuntijan sopivaksi arvioimaan paikkaan sekä lisäämään hiekkaa yksilöityihin paikkoihin kahdessa koskessa, joissa simpukoista ei ole havaintoja, mutta jotka voisivat sopia niiden elinympäristöiksi. Hanke itsessään myös oli omiaan parantamaan simpukan elinolosuhteita sekä poistamalla leviämistä estäviä nousuesteitä ja parantamalla simpukan väli-isäntänä toimivien kalalajien elinolosuhteita.<sup>398</sup>

*Viitasammakoiden (Rana arvalis) lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämiskiellosta* myönnetty poikkeusluvut ovat liittyneet turvetuotantoon, mutta myös voimalaitoksen ja tien rakentamiseen sekä vesistöjen kunnostukseen.

Muutamassa päätöksessä ei edellytetty mitään toimenpiteitä. Lammen kunnostustoimiin liittyneessä poikkeuksessa ei tarvittu lieventämis- tai korvaavia toimia, koska toimenpiteiden ajoituksella syysaikaan, jolloin sammakot eivät ole lammessa, vältettiin viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikan heikennys.<sup>399</sup> Myöskään viitasammakon sekä lummelampi- ja täplälampikorenon elinympäristöjen kunnostukseen liittyvässä poikkeuspäätöksessä ei edellytetty lieventämistoimenpiteitä, kun kunnostuksen tavoitteena oli parantaa nimenomaan kyseisten lajien elinympäristöjä.<sup>400</sup>

Ydinvoimalaitoksen rakentamiseen liittyneessä poikkeuksessa viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämiskiellosta veloitettiin hakija vain siirtämään poikkeusluvalla mukaiselta alueelta viitasammakon yksilöt lajityypilliseen elinympäristöön Hanhikiven alueelle kohteille, jotka eivät joudu tiedossa olevien muuttamistoimenpiteiden alaisiksi.<sup>401</sup>

Golfkentän rakentamiseen myönnetyssä poikkeuksessa veloitettiin vaikutuksia lieventäviin toimenpiteisiin eli allikoiden ja veden vaihtuvuutta parantavaan vesiuoman niittoon ja sammakkoyksilöiden liikkumisyhteyksien turvaamiseen luonnonmukaisella yhteydellä ruovikoiden ja rannan välillä.<sup>402</sup>

Turvetuotantoalueen laajennukseen liittyvässä poikkeusasiasa hankkeen toteuttaja veloitettiin poikkeusluvassa oman esityksensä mukaisesti viitasammakopopulaation säilymisen turvaamiseksi ”korvaaviin” toimenpiteisiin, jotka olivat tosiasiasa lievennystoimia eli alueen eristysojiin ja kokoojaojiin rakennettavat 9 ns. sammakkosyvennystä kutupaikoiksi, laskeutusaltaan läheisyyteen erillinen syvennys kutupaikaksi ja pintavalutus kentän oja tukkiminen niin, että tukosten välille muodostuu vesiallas kutupaikaksi.<sup>403</sup>

<sup>397</sup> 28.8.2017, VARELY/783/2017.

<sup>398</sup> 3.10.2017, VARELY/860/2017.

<sup>399</sup> 20.9.2017, PIRELY/5182/2017.

<sup>400</sup> 13.11.2017, KAIELY/402/2017.

<sup>401</sup> 4.7.2011, POPELY/169/07.01/2011.

<sup>402</sup> 24.1.2014, ESAELY/460/07.01/2013.

<sup>403</sup> 16.12.2013, POPELY/703/07.01/2011.

Toisessa turvetuotantoalueen laajennukseen liittyneessä poikkeusasiassa myös tosiasias-  
sa kyse oli hakemuksenkin mukaan lieventävistä toimenpiteistä, joilla rakennetaan kolme vii-  
tasammakkojen lisääntymiselle sopivaa allasta, puhdistetaan umpeenkasvanutta allasta ja  
rakennetaan ojastoja turvetuotantoon otettaville uusille ”lisäalueille” viitasammakkojen mah-  
dollisiksi kutupaikoiksi. Poikkeuspäätöksessä veloitetaan ”korvaaviin toimiin”, vaikka perus-  
teluosassa niistä puhutaan vuoroin lieventämistoimina ja korvaavina toimina.<sup>404</sup>

Tienparannushankkeen vuoksi myönnettyssä poikkeuksessa viitasammakon lisääntymis- ja  
levähdyspaikan suojelusta veloitettiin lieventämään aiheutuvia haittoja suunnittelemalla uu-  
den tiepenkan tierummut viitasammakon läpikulun mahdollistaviksi sekä parantamalla enti-  
sen tierummun purkamisen yhteydessä veden virtausta lahden pohjukkaan lieventämällä ve-  
siväylää umpeenkasvun hidastamiseksi ja viitasammakon kulkureitin turvaamiseksi laajem-  
malle vesialueelle sekä kaivamalla menetettävää elinympäristöä korvaamaan lahden um-  
peenkasvaneille osille yksittäisiä pieniä allikoita viitasammakoille.<sup>405</sup>

Tässä selvityksessä aiemmin viitatussa KHO:n ratkaisussa 2017:161 kumottiin poikkeuslu-  
van myöntämisedellytysten täyttymättä jäämisen vuoksi puutarhakylähankkeen toteutta-  
miseksi myönnetty poikkeamislupa. Päätöksessä oli veloitettu välttämään viitasammakon  
lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämistä veloittamalla suorittamaan ruoppaus- ja ra-  
kennustyöt viitasammakon lisääntymis- ja talvehtimisajan ulkopuolella sekä korvaamaan ai-  
heutuvat haitat toimilla, jotka korvaavat hankkeesta viitasammakkopopulaatiolle aiheutuvat  
kielteiset vaikutukset. Ehdon mukaan toimia ja seurantaa koskevat suunnitelmat oli esitet-  
tävä etukäteen kyseisen ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen hyväksyt-  
täväksi.<sup>406</sup> Päätöksen kumonnut KHO totesi, että ELY-keskuksen päätökseen sisältyviä  
kompensoivia toimia koskeva määräys oli ”niin väljä ja täsmentymätön, ettei sillä muutoin-  
kaan voisi olla merkitystä asian arvioinnissa”.

Suurin osa poikkeamispäätöksistä koski *liito-oravan* (*Pteromys volans*) lisääntymis- ja leväh-  
dyspaikan heikentämiskiellosta poikkeamista.<sup>407</sup> Asemakaavoitukseen liittyvissä poikkeuslu-  
vissa ei joko ole veloitettu mihinkään toimenpiteisiin tai enintään on todettu jätetyn jotain  
alueiden osia rakentamisen ulkopuolelle tai eritasoisin suojeluvaraukseen, mikä ei ole kom-  
pensaatiota. Lieventämistoimenpiteitä on osassa päätöksiä, kuten hyppypuiden jättä-  
mistä<sup>408</sup>, kulkureittien säilyttämistä tai puuistutuksia<sup>409</sup> alueella esiintyvien liito-oravien pesin-  
nän jatkumisen turvaamiseksi. Pappila on tulkinnut osan näistä toimenpiteistä kompensaa-  
titoimiksi.<sup>410</sup> Niissä kuitenkin on kyse lieventämistoimenpiteistä, joilla ei lisätä lajin säily-  
misedellytyksiä toisaalla, vaan ylläpidetään ko. paikassa.

Yhteenvedon tarkastelusta on todettava, että vain kolmessa poikkeuspäätöksessä veloi-  
tettiin ekologiseen kompensaatioon siten, kuin se tässä selvityksessä on määritelty ja ylei-  
sesti käsitetty: apilakirjokääriäisen, laaksoarhon ja lapinleikin suojelusta poikettaessa.  
Ekologiseen kompensaatioon veloittaminen on erittäin harvinaista. Sen sijaan lieventämis-  
veloitteita poikkeuslupiin on sisällytetty kiitettävässä määrin. Haasteellista on edelleen näi-  
den kahden toimenpiteen selkeä erottaminen toisistaan päätöksenteossa. Lieventämistoi-  
mista on käytetty kompensaation käsitettä lupapäätöksessä vastoin toimenpiteen todellista  
sisältöä.

<sup>404</sup> 23.12.2014, POPELY/2354/2014.

<sup>405</sup> 15.6.2017, HAMELY/812/2017.

<sup>406</sup> 24.10.2014, EPOELY/255/07.01/2014.

<sup>407</sup> Päätöksiä ei eritellä alaviitteessä niiden suuren määrän takia. Selvityksen liitteenä on luettelo tarkastelluista poikkeamispäätöksistä.

<sup>408</sup> Esim. 11.8.2016, KESELY/299/2016 ja 12.7.2018, VARELY/3871/2017.

<sup>409</sup> 14.10.2016, PIRELY/1734/2016.

<sup>410</sup> Pappila 2017 s. 34.

Kuten Pappila on todennut, poikkeuslupapäätöksissä korvaaviin toimenpiteisiin velvoittamista ei ole käytetty väärin poikkeuslupaedellytysten kiertämiseen.<sup>411</sup> Pappila on kuitenkin kiinnittänyt huomiota päätösten eroavaisuuksiin sekä esimerkiksi seurantavelvoitetta koskeviin puutteellisuuksiin luonnonsuojelusta poikkeamista koskevissa päätöksissä. Hän katsoo-kin, että kompensatioiden käytöstä pitäisi joko olla säännökset luonnonsuojelulaissa tai sitä koskien pitäisi antaa ympäristöministeriön ohjeet, jotta voitaisiin varmistaa poikkeuslupien hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, yhteiset käytännöt, komission tulkintaohjeen suositusten noudattaminen myös kompensatiotoimien ajankohdan osalta sekä seurantavelvoitteesta määrääminen.<sup>412</sup>

### 3.7. Ympäristönkäyttölainsäädännön mitigaatiohierarkia

Osaan ympäristönkäyttölainsäädäntöä sisältyy itsessään luonnonmonimuotoisuuden suoje-  
luun liittyviä rajoituksia (maa-aineslaki ja ympäristönsuojelulaki), mutta ympäristönkäyttölain-  
säädännössä ei ole yleistä velvollisuutta välttää tai lieventää nimenomaisesti biodiversiteet-  
tiin kohdistuvia haittoja.<sup>413</sup> Hallintokäytäntö on muodostunut sellaiseksi, että lupaharkin-  
nassa otetaan huomioon lähinnä luonnonsuojelulaissa suojellut luonnonarvot sillä perus-  
teella, että sovellettavassa laissa viitataan siihen.<sup>414</sup>

Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon  
luonnonarvot ainoastaan siltä osin, kun kyse on pilaamisesta ja tyypillisesti YSL 49 §:n mu-  
kaisesta erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisesta. Säännöstä tulkitaan tiukasti siten,  
että erityisillä luonnonolosuhteilla tarkoitetaan lähinnä rajattua ekologista kokonaisuutta, ei  
jonkin yksittäisen lajin yksilöä tai sen reviiriä.<sup>415</sup> Säännös ei näin ollen sovellu kaikkiin luon-  
nonsuojelulain turvaamiin arvoihin. Kun ympäristönsuojelulain päätöksentekoa koskevaan  
säännökseen sisältyy viittaussäännös luonnonsuojelulakiin (YSL 48 § 3 mom), ympäristölu-  
van myöntäminen voi estyä suoraan YSL:n mukaisessa päätöksenteossa luonnonsuojelu-  
lain nojalla, vaikka luonnonarvojen ei katsota täyttävän YSL 49 §:n edellytyksiä:

KHO 2015:3. Aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuotantoon loh-  
koilla 3 – 8 siten, että kalasääsken pesäpuu ja sen ympäristö oli rajattu tuotantoalu-  
een ulkopuolelle. Hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston päätöksen ja hylkäsi ym-  
päristölupahakemuksen koskien turvetuotantoa kyseisillä lohkoilla sillä perusteella,  
että suositusten mukaan kalasääsken pesäpuun ja turvetuotantoalueen väliin on jätet-  
tävä vähintään 500 metrin levyinen suojakaista. Kun lähes koko hankealue olisi ollut  
lähempänä pesäpuuta, luvan myöntämiselle oli luonnonsuojelulaista johtuva este.  
KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä. KHO kat-  
soi, että LSL 39.2 §:n suuren petolinnun pesäpuun rauhoitus liittyi siihen, että suuret  
petolinnut olivat erityisen alttiita pesintäaikaiselle häirinnälle niillä alueilla, joilla niiden  
vakiintuneesti käyttämät pesäpuut sijaitsivat ja tulkitsi, että LSL 39.1 §:n 3 kohdan ta-  
hallisen lisääntymisaikaisen häirinnän kieltä koski myös tuotannollisen toiminnan har-  
joittamista. LSL 48.1 §:n poikkeussääntö ei mahdollistanut teollisessa mittakaavassa  
harjoitettua turvetuotantoa. Kun alueen olosuhteiden lisäksi otettiin huomioon selvitys  
kalasääsken elämänkierrosta ja palaamisesta toistuvasti pesimään samaan puuhun,  
sekä toisaalta rajalliset mahdollisuudet harjoittaa turvetuotantoa kalasääsken lisäänty-  
misajan ulkopuolella, turvetuotannon sijoittamisesta ympäristölupahakemuksen loh-  
koille 3 - 8 olisi aiheutunut LSL 39.1 §:n 3 kohdassa ja LSL 39.2 §:ssä tarkoitettu seu-  
raus, joten hakemuksessa tarkoitettua toimintaa ei voitu sallia.

<sup>411</sup> Pappila 2017 s. 36.

<sup>412</sup> Pappila 2017 s. 36.

<sup>413</sup> Pappila 2017 s.20 viitteineen.

<sup>414</sup> Pappila 2017 s. 20.

<sup>415</sup> Pappila 2017 s. 16.



Turvetuotannon sijoittamista koskevalla säännöksellä (YSL 13 §) on mahdollista velvoittaa välttämään myös pilaamiseen liittymätöntä luonnonarvojen heikentymistä. Mainittua säännöstä koskeneessa hallituksen esityksessä pidettiin muiden ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvia toimintoja koskevassa päätöksenteossa riittävänä, että biodiversiteettiarvojen turvaaminen toteutuu hankkeeseen liittyvässä kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä.<sup>416</sup>

Vaikka kaavoituksessa ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä on arvioitava vaihtoehtoja, tosiasiaa hankkeiden lupamenettelyssä edellytetään vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen puutteen osoittamista vain silloin, kun hankkeen vuoksi on haettava poikkeusta LSL 49 §:n tai 66 §:n säännöksistä. Pappilan mukaan kaavoituksen luontoselvityksissä on puutteita ja poikkeuslupa- ja suunnittelutarvapäätöksillä korvataan kaavoitus usein sellaisessakin tilanteessa, jossa olisi tarvetta kokonaisvaltaisemmalle maankäytön suunnittelulle.<sup>417</sup> Haittojen välttämisen kannalta on ongelmallista, että ympäristönkäyttölainsäädännössämme vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen etsiminen rajoittuu hankkeen suunnittelijan esittämään paikkaan.<sup>418</sup>

Ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa voidaan asettaa haittoja lieventäviä ehtoja. Tätä viranomaisen toimivaltaa rajoittaa asiayhteysvaatimus päätöksen tarkoitukseen ja oikeasuhtaisuusvaatimus.<sup>419</sup> Suhteellisuusperiaatetta rikkomatta toimivaltainen viranomainen voi asettaa päätöksessä sellaisia ehtoja, joita ilman luvan myöntämiselle ei ole oikeudellisia edellytyksiä, jos laissa ei ole tyhjentävästi säädetty päätökseen sisällytettäviä ehtoja tai määräyksiä. Rajoittavalla ehdolla voidaan ja tulee täyttää luvan myöntämisedellytykset, sillä oikeuskäytännön mukaan viranomaisen ei tulisi hylätä lupahakemusta luvan myöntämisedellytysten puuttumisen perusteella, jos se lupaehtojen asettamisella voi varmistaa edellytysten olemassaolon.<sup>420</sup> Biologiseen monimuotoisuuteen liittyvien ehtojen asettaminen on perusteltua niiden lakien mukaisessa päätöksenteossa, joissa on asianmukainen viittaussäädös luonnonsuojelulakiin.<sup>421</sup>

Rajoittava ehto voidaan liittää päätökseen myös asianosaisen suostumuksella, jos suostumus on vapaaehtoinen ja nimenomainen. Suostumuksen antajan on myös oltava tietoinen suostumuksen oikeudellisesta ja tosiasiallisesta merkityksestä.<sup>422</sup> Ympäristön käyttöön liittyvissä lupahakemuksissa hakijat tyypillisesti esittävät sellaisia hanketta rajaavia toimenpiteitä, joilla vähennetään ja/tai lievennetään biodiversiteettiin kohdistuvia haittoja siinä määrin, että voidaan välttää luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan tarve. Hakemuksen mukaisesti asetettavia ehtoja ovat mm. hankkeen maantieteellinen rajaaminen suojellun arvon ulkopuolelle tai ajallisesti esimerkiksi suojellun lajin lisääntymisajan ulkopuolelle. Tyypillisesti ympäristönkäyttöluvuissa ei veloiteta korvaaviin toimenpiteisiin.<sup>423</sup>

Olennaista on huomata, että vaikka ympäristön käyttöön oikeuttavaan lupaan sisältyvillä lieventävillä ehdoilla voidaan välttää mahdollinen ristiriita luonnonsuojelulain säännösten kanssa, tämä ei koske korvaavia toimenpiteitä. Niitä koskevat ehdot tulevat kyseeseen

<sup>416</sup> Pappila 2017 s. 16.

<sup>417</sup> Pappila 2017 s. 45.

<sup>418</sup> Pappila 2017 s. 45.

<sup>419</sup> Suvantola 2005 s. 53.

<sup>420</sup> Suvantola 2005 s. 53.

<sup>421</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 236–242 viitteineen. Näin myös Leino 2015 s. 18 ja Pappila 2017 s. 21–22.

<sup>422</sup> Suvantola 2005 s. 53 viitteineen.

<sup>423</sup> Leino 2015 31.



vasta, jos luonnonsuojelulaissa säädetyt poikkeamisperusteet täyttyvät ja sen nojalla myönnetään poikkeus suojelusta.<sup>424</sup>

### 3.8. Kaavoitus

Kaavoituslainsäädäntö (maankäyttö- ja rakennuslaki) ei sisällä ekologista kompensatiota koskevia säännöksiä. Maakunta- ja yleiskaavoituksella pyritään ohjaamaan toimintojen sijoittumista muille kuin suojeluarvoja sisältäville alueille ja vaalimaan kaavoitettavien alueiden luonnonarvoja. Kaavoituksessa ei kuitenkaan tarvitse määritellä korvaavia alueita sellaisille luontoarvoille, jotka aluevarauksen toteuttamisessa menetetään, vaikka edellä todetusti SOVA:n ympäristöselostukseen on sisällytettävä liitteen 1 g -kohdan mukaan suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, vähentää niitä tai poistaa ne mahdollisimman kattavasti eli siis kompensoida (*offset*).<sup>425</sup>

Kaavoissa otetaan huomioon biodiversiteetin suojelu ja virkistystarpeet, mutta ei edellytetä aktiivista uusien luonnon toimintojen luomista tai parantamista.<sup>426</sup> Kunta voi toki oma-aloitteisesti päättää toteuttaa omaa vastuutaan luonnon monimuotoisuuden suojelusta ryhtymällä luonnonarvoja edistäviin toimenpiteisiin omistamallaan kiinteistöillä ja mahdollisesti sisällyttämällä toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset rakentamiseen kaavoittamiensa kiinteistöjen myyntihintoihin. Lisäksi ekosysteemipalveluiden ylläpitämisen kuten hulevesien pidättämisen rakenteellisten ratkaisujen tuottamat ympäristöhyödyt ja mahdolliset toisaalla syntyvät kustannussäästöt kannustavat kuntia huomioimaan ne maankäytön suunnittelussa.<sup>427</sup> Kunnat voivat mahdollisuuksien mukaan siirtää maankäyttösopimuksella ainakin osan aiheutuvista kustannuksista maanomistajalle.

Kaavamääräyksellä ei voida asettaa itsenäistä kaavan tarkoituksen toteuttamiseen liittymättömtä kompensatiovelvoitetta, vaan tarkoitussidonnaisuuden vuoksi velvoitteen on liityttävä kaavassa osoitettuun aluevaraukseen ja alueen käyttötarkoitukseen. Kaavamääräykset eivät myöskään voi aiheuttaa maanomistajalle kohtuuttomia kustannuksia. Kompensatioiden käyttäminen kaavoituksessa on kaavoittajan ja kaavan hyväksyvän tahon päätösvallassa ja ne perustuvat käytännössä vapaaehtoisuuteen.<sup>428</sup> Haasteellista on, että maankäytön suunnittelun ja käytännön toteutuksen välinen aika voi muodostua hyvinkin pitkäksi ja maanomistaja voi vaihtua. Kaavoituksen onkin vaikea nähdä toimivan kannustimena luonnonarvojen tuottamiseen, ellei kyse ole edellä viitatuista ekosysteemipalveluista, joiden huomioiminen on luonteva osa rakennetun ympäristön suunnittelua.

On aiheellista todeta, että myös kaavoituksessa voidaan kaavamääräyksin välttää ristiriita luonnonsuojelulain kanssa tarkoitussidonnaisuutta rikkomatta:

KHO 2018:49. Kunta oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka yhdessä toisen kunnan samanaikaisesti hyväksymän osayleiskaavan kanssa mahdollisti pääosin pengertienä toteutettavan kiinteän tieyhteyden rakentamisen mantereelta toisen kunnan alueella sijaitsevaan saareen. Tieyhteys sijoittui luonnonsuojelullisesti erittäin arvokkaalle alueelle, jonka läheisyydessä oli muiden ohella useita Natura 2000 -verkostoon sisällytetyjä alueita. Tämän vuoksi ja valituksen sisältö huomioon ottaen kaavan lainmukai-

<sup>424</sup> Pappila 2017 s. 22.

<sup>425</sup> Pappila 2017 s. 39.

<sup>426</sup> Pappila 2017 s. 39.

<sup>427</sup> Ks. Keto ym. 2009 s. 30–33; Kallio ym. 2014 s. 102–105.

<sup>428</sup> Ketola ym. 2009 s. 47.

suutta arvioitaessa oli MRL 39.2 §:ssä säädettyjen sisältövaatimusten lisäksi varmistettava, ettei kaavaratkaisun mahdollistamasta maankäytöstä aiheutunut LSL 66.1 §:ssä kiellettyä Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena olevien luonnonarvojen merkittävää heikentymistä. Kaavaa laadittaessa tehtyihin selvityksiin sisältyivät muun ohella hankkeesta tehty ympäristövaikutusten arviointi sekä siihen sisältyvät Natura 2000 -vaikutusarviointit täydennyksineen ja ympäristöministeriön antamine lausuntoineen. Natura 2000 -arvioinnista ja ympäristöministeriön antamasta LSL 65 §:n mukaisesta lausunnosta kävi riittävän luotettavasti ilmi, että kaavalla sallittu maankäyttö oli toteutettavissa aiheuttamatta LSL 66.1 §:ssä kiellettyä merkittävää heikentymistä, mikäli arvioinnissa ja lausunnossa edellytetyt, erityisesti jääeroosion vähenemisen vaikutuksiin liittyvät, lieventämistoimenpiteet toteutetaan. Lieventämistoimenpiteiden vaikuttavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta oli arvioitu erillisessä selvityksessä. Kaavassa osoitetun tieyhteyden toteuttaminen edellytti lisäksi ainakin maantielain mukaisten yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymistä sekä vesilain mukaista lupaa tiepenkereen ja siltojen rakentamiseen. Mainittuja päätöksiä aikanaan tehtäessä oli varmistettava, ettei hankkeesta aiheudu luonnonsuojelulaissa kiellettyjä seurauksia. Kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten perusteella tarvittavista lieventämistoimenpiteistä oli mahdollista sitovasti määrätä ainakin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Tähän nähden oli ennakolta riittävästi varmistettu, että valituksen kohteena olevassa yleiskaavassa tarkoitettu maankäyttö oli toteutettavissa niin, että se täytti MRL 39.2 §:n 8 kohdan ja LSL 66 §:n säännökset.

Rakentamiseen liittyvät korvaavat toimenpiteet realisoituvat tyypillisesti vasta lupapäätöksenteossa, jolloin rakennuksen sijainti yms. lopullisesti ratkaistaan, joten maankäytön suunnitteluvaihe soveltuu pikemminkin haittojen välttämiseen. MRL:n 141 §:n mukaan lupapäätökseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset, jotka voivat koskea muun ohessa rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista, joten lupavaiheessa lieventämistoimenpiteisiin voidaan velvoittaa lupaharkinnassa.

### 3.9. Kahden luukun prosessi

Ympäristönkäyttöhankkeen aiheuttaessa luonnonsuojelulaissa kiellettyjä seuraamuksia hankkeen toteuttaminen edellyttää sovellettavan aineellisen lain mukaisen luvan ohella poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä. Jos lupahakemukseen sovellettavassa laissa edellytetään luonnonsuojelulain säännösten noudattamista (*edellytyssuhde*), ennen luvan myöntämistä on selvitettävä joko, että hanke ei edellytä poikkeusta luonnonsuojelulaista tai saatava siitä poikkeus. Jos luvanmyöntämisperusteena olevassa laissa ei viitata luonnonsuojelulakiin, luvan myöntävä viranomainen voi lähinnä muistuttaa päätöksessään luvan saajalle tämän velvollisuudesta hakea poikkeus luonnonsuojelulaista ennen toimintaan ryhtymistä.<sup>429</sup>

KHO 2013:173. Aluehallintovirasto oli myöntänyt yhtiölle vesilain (VVL; 264/1961) mukaisen luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen sekä vesistön säännösteilyyn. Hallinto-oikeus oli haitankärsijöiden valituksesta kumonnut päätöksen mm. sillä perusteella, että LSL 48 ja 49 §:n mukaiset poikkeusluvut ovat prosessinedellytys vesilain mukaisessa asiassa, eikä asiaa voida ratkaista ilman poikkeuslupapäätöstä. KHO katsoi, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan edellyttäminen ennen muuta viranomaispäätöstä on ratkaistava tapauskohtaisesti, koska tuolloin voimassa olleen vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisasian välisestä edellytys-suhteesta ei oltu säädetty. KHO katsoi, että kun vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä VVL 1:23 c §:ssä tarkoitettulla tavalla voitiin varmistua luonnonsuojelulain nou-

<sup>429</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 206–207.

dattamisesta asettamalla lupamääräys, joissa kiellettiin luvan saajaa ryhtymästä luvassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ennen kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettu viranomainen on myöntänyt mahdollisesti tarvittavan poikkeuksen tai vaihtoehtoisesti todennut, ettei poikkeamisen tarvetta ole, poikkeamislupa ei ollut edellytys vesilain mukaisen luvan myöntämiselle. KHO otti huomioon ratkaisussaan LSL 53 §:ssä tarkoitettua korvausvelvollisuuden arviointiin liittyvät seikat, kysymyksessä olleen lupamenettelyn ja sitä seuranneen oikeudenkäynnin keston sekä sen, että lupahakemus oli jo tässä varsin laajassa asiassa ensi asteessa ratkaistu. Myöskään aluehallintovirastossa suoritettu vesilain mukainen intressivertailu ei ollut puutteellinen, vaikka poikkeamispäätöstä ei ollut esitetty.

Tämä samaan hankkeeseen tarvittavien lupien päätöksenteon erillisuus aiheuttaa tarpeetonta ajankulua ja epäselvyyttä etenkin, kun edellä todetusti luonnonsuojelun tavoitteita voitaisiin saavuttaa myös ympäristölupaansa sisällytettävillä lieventämistoimilla. Muutoksenhaku kahdesta erillisestä päätöksestä aiheuttaa aikaviiveen lisäksi ongelman, että jommankumman päätöksen muuttuessa muutoksenhaun johdosta toista voi olla tarvetta muuttaa myöskin tai se voi jäädä merkityksettömäksi. Luonnonsuojelusta myönnetään nykykäytännössä poikkeuksia siltä varalta, että haettavaan ympäristönkäyttöön myönnetään lupa, koska poikkeusta pääsääntöisesti haetaan ennen varsinaista hankelupaa. Huolellisesti valmistellut poikkeuspäätökset on myönnetty ehdolla, että poikkeus on voimassa vain, jos varsinainen lupa myönnetään<sup>430</sup>.

Hanhikiven ydinvoimalaitoksen rakentamiseen liittyviä maa- ja vesirakennustoimenpiteitä sekä satamalaiturin ja jäähdytysveden ottoapaikan rakenteita varten haettiin ja myönnettiin poikkeus viitasammakon (rana arvalis) lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta (4.7.2011, POPELY/169/07.01/2011). Asiasta valitettiin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus hylättiin molemmissa valitusasteissa (KHO 13.1.2015 taltio 53), mutta tässä vaiheessa oli kuitenkin poikkeuslupa osoittautunut ainakin osittain tarpeettomaksi, koska hankkeen sijaintia oli vesilain mukaisessa vesitalouslupahakemuksen suunnitelmassa täsmennetty siten, että satamalaituri ja jäähdytysveden ottoaika eivät sijoittuisi suoraan ko. esiintymispaikoille.

Pappila on kiinnittänyt korvaavien toimenpiteiden kytkeämisessä lupapäätöksentekoon huomiota siihen, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (252/2017, YVA-laki) ja laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, SOVA-laki) poikkeavat käännösvirheen vuoksi sanamuodoltaan yhteisöläinsäädännöstä. YVA-direktiivin 5.1 artiklan c) kohdan mukaan arviointiselostukseen on sisällytettävä kuvaus toimenpiteistä, joilla korvataan (*offset*) merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset ja vastaavat tiedot tulee SOVA-direktiivin liitteen 1 kohdan g mukaan sisällyttää ympäristöselostukseen.<sup>431</sup> Käännösvirheen syntymisaikaan säädettäessä aiempaa YVA-lakia Suomessa ei käyty keskustelua kompensatiovelvoitteesta. Kun *offset* -käsite on oikeudelliselta merkitykseltään sääntely-ympäristöön sidonnainen, käsitteen virheelliseen käännökseen ei ole ymmärrettävästi kiinnitetty aiemmin huomiota. Tämän erheen korjaaminen myös osaltaan parantaisi lupaprosessin jouhevuuksia niissä tilanteissa, joissa hanke tai suunnitelma täyttää mainittujen lakien soveltamisedellytykset ja mahdollisesti myös edellyttää aiheutuvien haittojen vuoksi korvaavia toimenpiteitä. Samalla on kuitenkin huomautettava, että YVA-lain mukainen päätöksenteko ei ole omiaan ekologisen kompensaation arviointiin, mitä osoittaa se, että mm. Saksassa ja Australiassa on nimenomaisesti erikseen luotu arviointijärjestelmä ekologisen kompensaation arviointiin.

<sup>430</sup> Ks. esimerkiksi LAPELY/327/07.01/2013.

<sup>431</sup> Pappila 2017 s. 37.

### 3.10. Kokemukset tähänastisesta kompensatioiden asettamista koskevasta käytännöstä

Hankkeessa toteutetussa asiantuntijakuulemisessa tiedusteltiin paneelin jäseniltä heidän kokemuksiaan ekologisen kompensaation hyvistä käytänteistä Suomessa. Enemmistön mukaan heillä joko ei ole kokemuksia kompensatiosta tai kokemusten mukaan käytännöt eivät ole toimivia, vaan edellyttävät yhtenäistämistä, ohjeistamista, osaamisen vahvistamista ja lainsäädännöllistä tukea. Saadut alan toimijoiden vastaukset tähänastisista kokemuksista on esitetty alla sellaisenaan (toisto osin poistettu):

”Koska selkeä ohjeistus puuttuu, nykyisellään viranomaiset eivät toimi samalla lailla eri puolilla maata esim. LSL suojelupäätöksiin liittyvien kompensatioiden kohdalla.”

”Ekologisen kompensaation käsitettä ja päämäärää/päämääriä tulisi selventää hankkeiden suunnittelijoille ja toteuttajille. Tällä hetkellä he kuvittelevat, että kysymyksessä on suon korvaaminen suolla, joka on mieluiten valtion maalla. Tästä ei todella ole kysymys. Tuhoutuvalle kohteella on monenlaiset arvot sekä habitaatteine, kasveina, vesitaloutena, koskemattomuutena, askelkivenä, ekologisena käytävänä jne. Valtion maa ei käy kompensatioksi ollenkaan, koska siellä oleelliset arvot on jo Metsähallituksen nojalla turvattu.”

”Nykyisellään ei ole toimivaa käytäntöä.”

”Meillä ei ole pelisääntöjä kompensaation toteuttamiselle ja tässä hankkeessa yritämme hahmotella juuri niitä. Useat eri lait todennäköisesti mahdollistavat kompensatioiden käyttämisen, mutta toimijat eivät tunne toimintaympäristöä ja siksi ei osata toimia, vaikka voitaisiinkin. Tällä hankkeella pyritään juuri selvittämään mitä meidän nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa ja mitä se ei mahdollista. Toimijoiden ääntä on siis kuultava, jotta osaamme rakentaa toimivat ja hyväksyttävät pelisäännöt, joilla toimia. Tarvitsemme lupaviranomaisten näkemyksiä, koska käytänteet eroavat myös Suomen eri osissa. Myös tarjoomapuolta on tärkeä kuulla, minkälaista kysyntää järjestelmälle olisi, miten se toimisi? Järjestelmä on kytkettävä nykyiseen, jotta se toimii. Jos pelisäännöt eivät kohtaa toimivia nykyisiä käytänteitä ja toimintakulttuuria ns. best practises niin järjestelmä ei toimi vaan jää liian ideaalitasolle.”

”ELY:t ovat joissakin päätöksissä edellyttäneet kompensointitoimia poikkeuslupia myöntäessään, mutta tässä on ollut alueellista vaihtelua, eikä minulla ole kokonaiskuvaa asiasta. Tarvitaan kattavia ja yleisiä sääntöjä kompensatioiden toteuttamiseen, ei voi olla toimija- tai tapauskohtaisia.”

”On ongelmallista, jos nykyisen lainsäädännön vallitessa edellytetään kompensointitoimia. Oikeustila ei liene selvä, joten ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta uusiin tulkintoihin ei liene syytä lähteä.”

”Minulla ei ole kyllä tietoa, että Suomessa olisi tehty yhtään ainoaa ”kompensatiota” joka olisi oikeaoppisesti suunniteltu ja toteutettu. Kalaistutukset, jotkut yksittäisten lajien elintilojen parannukset (pönttöjen laitto/tms) jne eivät ole ”kompensatiota”.

”Hyvän kompensatiosuunnitelman ehto on hyvä suunnittelu laajan sidosryhmän kanssa.”

”En tunne ainuttakaan Suomessa toteutettua kompensatiota. On kuitenkin tärkeää, että tänne luodaan toimiva, selkeä ja läpinäkyvä kompensatiomenettely.” (samansäältöisiä vastauksia useita)

”Hanke > hankkeen suunnitteluvaihe > vankan biologisen koulutuksen saanut ja vuodesta 2018 mielellään SYKE:n luontoselvittäjäksi/-kartoittajaksi sertifioima konsultti tekee kompensaatiesityksen luonnoksen ELY-keskukselle > ko. konsultti ja ELY-keskus alkavat työstää yhdessä kompensaatiesitystä (konsultti tekee työn ja ELY-keskus kertoo mitä vielä) > yhteisymmärryksen löydyttyä hankkeen suunnittelija/toteuttaja tekee kompensaatiesityksen ELY-keskukselle (esityksessä on esitetty mm. menetettävät arvot, kompensatio ja siinä saatavat arvot – edellä mainitut mielellään taulukkona, jossa kohteita voi vertailla kuten: hehtaarit, habitaatit, lajit, lajien elinvoimaisuus eli versojen määrä fertiilit ja steriilit eriteltyinä, kompensaaation tehtävät muut toimet, mahdollisten toimien seuranta jne. (tapauskohtaista riippuen onko kyseessä aluevai lajisuojelu) > ELY-keskus tekee päätöksen”

”Ilmeisesti tarkoitetaan luonnonsuojelulain poikkareita? Lupa-asiathan ratkotaan yleensä aluehallintovirastoissa ja kunnissa. Silloin hakija esittää kompensatiota vastaavasti, se menee osana hakemusta ELYlle lausuttavaksi, joka siinä yhteydessä ottaisi kantaa myös kompensaatiesitykseen. Vastineessaan hakija voisi vielä ELYn lausunnon pohjalta viilata esitystään. Niin kuin edellisissä vaiheissa tuli esille, ei luvittajilla ole juurikaan osaamista kompensatiosta. Eli jos tätä lähdetään toteuttamaan, tarvitaan selkeät linjaukset ja ohjeistukset - ja lakiakin tulee kai viilata.”

”Liekö tämä em. tarkoitettu kompensatiotoimi. Olemme saaneet luvan poiketa luonnonsuojelulain rauhoitusmääräyksistä (viitasammakko) ja tässä yksi ehto on ollut tehdä korvaavia toimenpiteitä viitasammakon paikallispopulaation säilyttämiseksi. Käytännössä ojitettavan alueen välittömään läheisyyteen on tehty sammakon kutemiseen soveltuvia altaita. Näiden toimivuutta ja populaation elinvoimaisuutta on tarkkailtava. Korvaavien rakenteiden lisäksi ojitusta ei ole tehty viitasammakoiden horrostamis- ja lisääntymisaikana. Lisäksi kompensatiota mielestäni osaltaan ovat kalatalousmaksut, istutukset ja ylisirrot ym., erityisesti mikäli niillä pyritään paikallisen kannan säilyttämiseen eikä pelkän kalataloushaitan arvon korvaamiseen.”

”En tunne toteutettuja varsinaisia kompensatioita, jonkinlaisia haittojen lieventämistapauksia on ollut. Turvehankkeessa on viitasammakoille tehty omia altaita kuntoonpanon yhteydessä, lisäksi petopesiä ja pönttöjä. Yksi tapaus on vireillä, jossa toimenpiteessä häviävän lajin pieni esiintymä on tarkoitus kompensoida monikertaisesti isommalla ja lajin tulevaisuuden kannalta tärkeämmällä suojelualueella. VO:lla tulee olla tietoa ja aluetuntemusta (perusresurssit!), kompensatioasiat tulee olla mukana suunnittelussa jo aivan hankkeen alkumetreiltä (isoissa hankkeissa yvat ym. vaikutusarvioinnit), toimijalla oltava oikea tahtotila asian toteuttamiseen, ja suunnittelu- ja toteutusvaiheessa oltava sujuvaa yhteistyötä toimijan, konsulttien ja viranomaisten kesken.”

### **3.11. Sääntelyaukot luonnonsuojelulaissa turvattujen luonnonarvojen kompensaaation osalta**

Luonnonsuojelulakiin sisältyy korvaavien toimenpiteiden osalta vain yleistoteamus siitä, että Natura 2000 -verkoston suojelusta poikkeamisesta aiheutuneet haitat verkostolle on korvattava ja kustannusvastuu tästä kuuluu hankkeen toteuttajalle. Korvaavien toimenpiteiden suunnittelun ja toteutuksen osalta ei ole olemassa kansallista sääntelyä. Komission antamat ohjeet eivät myöskään sido Suomen viranomaisia, mutta niillä on vahvasti ohjaava luonne, kuten edellä on todettu.

Muiden luonnonsuojelulain suojelemien arvojen suojelusta poikkeamisen osalta lakiin ei sisälly yksiselitteistä velvoittavaa tai mahdollistavaa säännöstä korvaaviin toimenpiteisiin velvoittavan määräyksen asettamiseen. Hankkeessa kuultujen asiantuntijoiden näkemyksen mukaan vähimmillään kompensatioista tulisi olla yhtenäinen ohjeistus.

Mitigaatiosuojelulain velvoitteet sisältyvät luonnonsuojelulakiin niin Natura 2000 -verkostosta kuin muustakin EU:n lainsäädäntöön perustuvasta suojelusta poikkeamista koskeviin säännöksiin. Sen sijaan kansallisesti rauhoitettujen lajien tai edes erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelusta poikkeaminen ei säännösten mukaan edellytä mitigaatiosuojelulain noudattamista.

Pappilan johtopäätös ympäristönsuojelulainsäädännön analyysistä on, että korvaavista toimenpiteistä pitäisi säätää selkeästi laissa, jotta käytäntö yleistyisi nykyisiä harvinaisia yksittäistapauksia laajemmalle. Selkeä sääntely on tarpeen myös siksi, että toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti ja korvaavien toimenpiteiden ekologinen vaikuttavuus voidaan varmistaa.<sup>432</sup>

---

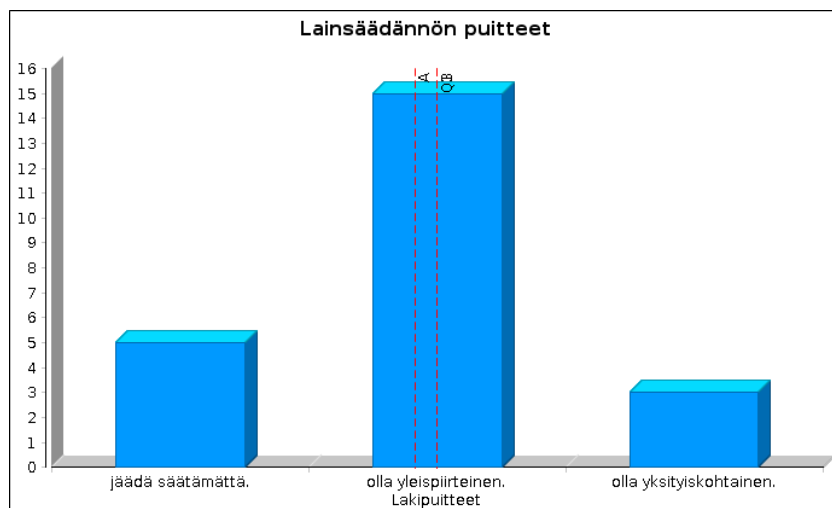
<sup>432</sup> Pappila 2017 s. 39.

## 4. EKOLOGINEN KOMPENSAATIO LUONNONSUOJELUTOIMENPITEIDEN VALIKOIMASSA

### 4.1. Sääntelyn tarve

Hankkeessa toteutetussa asiantuntijoiden kuulemisessa tiedusteltiin, tarvitaanko Suomessa ekologisten kompensatioiden sääntelyyn lainsäädäntöä ja jos tarvitaan, minkä tarkkuustasoista sen tulisi olla. Vastaajista 4/5 piti lainsäädäntöä tarpeellisena ja valtaosa (15/23 vastaajaa) katsoi, että sen tulisi olla yleispiirteistä.

"Kompensatiota koskevan lainsäädännön tulisi ....



Kuva 11. Delfoi-panelistien näkemys lainsäädännön tarpeesta.

Vastaajista selvä enemmistö (16/22) oli sitä mieltä, että kompensatiota koskevien säännösten tulisi sisältyä kuhunkin ympäristönkäyttölakiin. Vain kolmen mielestä säännös kuului luonnonsuojelulakiin. Tähän kysymykseen vain kaksi vastasi, että mitään lainsäädäntöä ei tarvita.

Asiantuntijat olivat myös vahvasti sitä mieltä, että vaikka ekologisen kompensaaation pilotoimille on jo aika, sen käyttöönotto edellyttää hyvää suunnittelua (ks. alla taulukko vastauksista "tuumasta toimeen" -väitteeseen).

Taulukko 12. Delfoi-panelistien näkemys käyttöönotosta.

Ekologista kompensatiota on tarpeen ryhtyä testaamaan käytännössä, jotta saadaan käytännön kokemuksia. Kallista aikaa ei pidä tuhata liialliseen hallinnolliseen suunnitteluun.		
Täysin samaa mieltä	4	14%
Jokseenkin samaa mieltä	8	29%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	14	50%
Täysin eri mieltä	1	4%
Yht.	28	

Myös täysin ja jokseenkin samaa mieltä olleet korostivat puitteiden tärkeyttä:

”Liialliseen hallinnolliseen suunnitteluun ei tietenkään pidä ryhtyä, mutta oikeudellinen ja hallinnollinen perusta pitää tuki olla selvillä sillä tarkkuudella, että kontrolloitu koeasetelma onnistutaan luomaan ja kokeisiin ja käytännön testaamiseen ryhtyä.”

”Kokeilu (pilotointi) varmasti tarpeen, mutta siinäkin oltava selvät reunaehdot ja valvonta.”

## 4.2. Vaihtoehtoiset mallit

Seuraavassa esitellään hankkeessa Suomen olosuhteisiin sekä kansainvälisen tarkastelun että kotimaisten asiantuntijoiden kuulemisen perusteella luonnosteltuja ekologisen kompensaa-  
tion vaihtoehtoja, joita tarkasteltiin hankkeen työpajassa 20.9.2018. Ne kaikki koskevat hankkeesta korvaamista, koska edellä todetusti maankäytön suunnittelu soveltuu mitigaatiohierarkian tasoista ensisijaisesti haittojen välttämiseen.

Tyypillisesti vaihtoehtanalyysissä esitetään lähtökohtana niin sanottu 0-vaihtoehto, joka kuvaa nykytilaa. Edellä lainsäädännön analyysissä on jo käyty läpi nykytila ja siinä tunnistetut sekä lainsäädäntöön että käytännön kokemuksiin perustuvat puutteet, joten sellaisenaan sen tarkastelu ei ole tässä tarpeen. Sen sijasta seuraavassa tarkastellaan niin sanottua 0+ vaihtoehtoa, johon sisältyvät nykytilaan verrattuna sellaiset muutokset, joita voidaan pitää niin sanotusti minimivaatimuksena. Tämän jälkeen esitetään vaihtoehtoina kompensatiomaksu-  
malli sekä kompensatiotaihtamalli, johon poikkeustilanteissa voidaan liittää kompensatiomaksu. Jälkimmäiset mallit rakentuvat hankkeessa tarkasteltujen ulkomaisten mallien perusteella siten, että malleissa otetaan huomioon niissä todetut oikeudelliset ja käytännölliset haasteet.

Kaikkien vaihtoehtojen lähtökohtana ovat kolme yhteistä tekijää, jotka on sisällytetty vaihtoehtoon 0+. Ensinnä ekologinen kompensatio kohdistuu luonnonsuojelulailla ja vesiläilla suojeltuihin luonnonarvoihin. Toiseksi hankkeen aiheuttamat haitat suojelluille luonnonarvoille arvioidaan yhtenäisesti ympäristöministeriön antamissa ohjeissa määriteltyjen mittausperusteiden mukaisesti, mikä myös määrittää niiden korvaamiseksi tarvittavat korvaavat toimenpiteet. Kolmanneksi luonnonsuojelulain tai vesilain suojelusäännöksistä tarvittava poikkeus ratkaistaan kulloinkin sovellettavan ympäristön käyttöön liittyvän lain mukaisen päätöksenteon yhteydessä, kun hanke sellaista edellyttää.

Nolla+ -vaihtoehdon osalta tarkastelun rajaaminen jo suojeltuihin luonnonarvoihin on itsestään selvää, koska muilla arvoilla ei ole lainsäädännöllistä turvaa ja siten periaatteessa haittojen aiheuttamisen välttämiseen velvoittavaa sääntelyä. Muiden vaihtoehtojen osalta sama perustuu edellä (jaksossa 2.3) todetusti delfoi-tutkimuksessa kuultujen alan asiantuntijoiden näkemykseen, että ekologinen kompensatio tulee alkuvaiheessaan rajata näihin arvoihin. Jäljempänä vesiympäristöä koskevassa jaksossa palataan yleisempiä luontoarvoja koskeviin havaintoihin.

Lieventämis- ja korvaavia toimenpiteitä koskeva yhtenäinen ohjeistus on keskeinen päätöksenteon yhdenmukaisuudelle ja viivyttyksättömyydelle. Tämä käy ilmi sekä edellä tarkastelun Ruotsin lainsäädännön analyysistä että Englannin pilottihankkeen johtopäätöksistä. Yhtenäinen heikentämisen mittaaminen ja sen mukaan korvaavuuden määrittäminen on olennainen elementti ekologisen kompensaa-  
tion järjestelmissä, olkoonpa korvaavuus sitten samankaltaisella korvaamisella, kuten on pääsääntö Australian NSW:ssa, tai arvovastavuus ilman samanlaatuisuuden vaatimusta, kuten Saksassa.



Ohjeistuksen tarpeellisuutta myös selvitettiin hankkeen delfoi-tutkimuksessa. Vastaajista 4/5 oli täysin (20/29) tai jokseenkin (5/29) sitä mieltä, että ekologiseen kompensatioon on laadittava sitova ohjeistus, joka varmistaa toiminnan yhtenäisyyden päätöksentekijästä ja hankkeen tai suunnitelman toteuttajasta riippumatta. Vain kaksi vastaajaa oli eri mieltä ja heidänkin eriävä mielipide perustui siihen, voivatko sinänsä tarpeelliset ohjeet olla sitovia:

"Ei luontoon liittyvistä asioista voi laatia sitovia ohjeita. Luonto on liian monimuotoinen sellaiseen. Ohjeistusten, esimerkkien ja suuntaviivojen antaminen on toki tärkeää. Tutkimustietojen laajasta levikistä huolehtiminen on osa onnistuneiden kompensointien toteutusta. Olisi myös syytä varata viranomaisille aikaa tehdä työnsä huolella, jotta tieto, ohjeistukset ja esimerkit loisivat tasa-arvoiset päätökset valtakunnassa."

"Ohjeistus kyllä tarvitaan, mutta tässä vaiheessa sitovuudesta pitää keskustella, koska meiltä puuttuu kokemus. Nyt on tärkeää kuulla alueellisia päättäjiä, joilla on näkemystä siitä, mikä toimii käytännössä ja mitä meidän nykyinen lainsäädäntökin mahdollistaa."

Tähän kysymykseen palattiin asiantuntijakuulemisen viimeisellä kierroksella, jolloin asiantuntijoita pyydettiin tarkentamaan, mitä asioita ohjeiden tulisi koskea tai mitä ei pitäisi ohjeistaa. Mielipiteet jakautuivat, mutta esiin nousi neljä sellaista asiaa, joita laajasti kannatettiin ohjeisiin sisällytettävän eikä niitä juurikaan vastustettu:

- 1) Korvaavuuden periaatteet (puolesta 17, vastusti 1)
- 2) Raportointivelvollisuudet (puolesta 16, vastusti 1)
- 3) Lisäisyyden arviointiperusteet (puolesta 14, vastusti 2)

Luontoarvojen mittaamismallin ohjeisiin sisällyttämisen osalta mielipiteet jakautuivat täysin (puolesta 10, vastusti 8). Delfoi-tutkimuksen toisella kierroksella 2/3 vastaajista (7 täysin samaa mieltä ja 12 jokseenkin samaa mieltä / 29 vastaajaa) piti tarpeellisenä kehittää heikentävien luonnonarvojen mittaamiseen yhtenäinen ja läpinäkyvä mittaussmalli ja -yksikkö, jotta korvaavuutta voidaan yksiselitteisesti mitata ja arvioida. Samaa mieltä ollut vastaaja vastasi:

"Jokainen projekti ja tapaus on erilainen, mutta projektikohtaisesti sovellettava mittaussmalli voisi toimia. Lähtökohdat ja kompensoitavat luontoarvot on huomioitava siis projektikohtaisesti viimeisteltyä mallia suunniteltaessa, mutta tietynlainen valmis pohja mittaamiselle olisi erinomainen ajatus."

Jokseenkin eri mieltä ollut vastaaja katsoi, että:

"Läpinäkyvyys on hyvä asia, mutta epäilen yhtenäisen ja yksiselitteisen mittaussmallin toimivuutta, kun kyse on yleensä tapauskohtaisista vaikutuksista. Heikentämisen ohella pitäisi pystyä tarkastelemaan myös mahdollisia positiivisia vaikutuksia."

Osa ymmärsi kysymyksen ilmeisesti siten, että mittaussmalli tarkoittaisi myös samankaltaisella korvaamisen periaatteesta poikkeamista, vaikka näin ei kysymystä ollut määritetty. Tämä on saattanut vaikuttaa vastaukseen. Tätä osoittaa kaksi jokseenkin eri mieltä olleen sanallista vastausta:

"Luonnon arvottaminen jollain mittaussmenetelmällä tuntuu keinotekoiselta ja epävarmalta. Selkeintä olisi kompensoida vain tuhottava arvo samanlaisella arvolla."

"Luontoarvot ovat erilaisia eri biotoopeissa, suo ei voi korvata metsää tai toisinpäin."

Vireillä olevan yhden luukun lainsäädäntöhankkeen toteuttaminen ympäristönkäyttöön liittyvien lupien ja luonnonsuojelulaista edellytetyn poikkeuksen yhteen kytkemisellä on keskeinen päätöksentekoa jouhevoittava tekijä (ks. luonnos hallituksen esitykseksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta<sup>433</sup>). Luonnonsuojelusta poikkeamisia ei olisi enää tarpeen myöntää siltä varalta, että haettavaan ympäristönkäyttöön myönnetään lupa, mikä on vallitseva käytäntö. Myös muutoksenhakuprosessi olisi käytettävissä vain keran sen sijaan, että prosessi venyy erillisesti myönnettävien lupien kahdenkertaisen muutoksenhakuvaiheen vuoksi. On aiheellista huomauttaa, että tähän ongelmaan ei ole perusteltua vastata rajoittamalla muutoksenhakua vaan huolehtimalla, että kaikki oikeudelliset kysymykset tarkastellaan yhdellä kertaa muutoksenhaussa lupien kytkeytyneisyyden vuoksi.

## Vaihtoehto 0+

Työpajassa tarkasteltu vaihtoehto 0+ perustuu voimassaolevaan lainsäädäntöön täydennettynä edellä todetusti seuraavasti: hankkeen aiheuttamat haitat suojeluille luonnonarvoille arvioidaan yhtenäisesti ympäristöministeriön antamissa ohjeissa määriteltujen mittaamisperusteiden mukaisesti. Luonnonsuojelulain tai vesilain suojelusäännöksistä tarvittava poikkeus ratkaistaan kulloinkin sovellettavan ympäristön käyttöön liittyvän lain mukaisen päätöksenteon yhteydessä, kun hanke sellaista edellyttää yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa valmistella olevan lainsäädännön mukaisesti. Päätöksessä veloitetaan vakuusmaksun suorittamiseen jätteenkäsittelytoiminnan vakuuden (YSL 61 §) tyyppisesti sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttajan laiminlyödessä kompensatiotoimenpiteet, ne voidaan toteuttaa vakuusmaksulla. Nykykäytännön mukaisesti luvan hakija voi esittää viranomaiselle kompensatiotoimia ja luvassa hankkeen toteuttaja veloitetaan toimenpiteiden suorittamiseen. Hankkeen toteuttaja päättää itse, toteuttaako kompensatiotoimet vai hankkiiko toteutuksen kolmannelta taholta yksityisoikeudellisen sopimuksen nojalla. Lainsäätäjät ei puutu näihin oikeussuhteisiin, vaan lupavelvollinen vastaa kompensatioiden toteutuksesta. Suojelun pysyvyys voidaan toteuttaa METSO-ohjelman mukaisesti määräaikaikaisella sopimuksella tai luonnonsuojelulain mukaisin pysyvin välinein (suojelualue, erityisesti suojeltavan lajien esiintymispaikka tms.).

<sup>433</sup> HE luonnos helmikuulta 2018 on saatavilla <https://www.lausuntopalvelu.fi/El/Proposal/Participation?proposalId=5d8f1b30-7417-4a53-a181-ee788e38e312&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>.



Kuva 12. Työpajassa tarkasteltu ns. 0+ vaihtoehto.

Tähän vaihtoehtoon, kuten myös jäljempänä tarkasteltaviin kahteen muuhun vaihtoehtoon, liittyy asiantuntijoiden näkemys korvaavien toimenpiteiden suunnittelun yksityiskohtaisuudesta. Valtaosa vastaajista (19 / 23) oli joko täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että kompensatiotoimet on määriteltävä yksityiskohtaisesti poikkeuslupan ehtona olevassa suunnitelmassa, jotta niiden toteuttamisen valvonta on yksiselitteistä. Yksi jokseenkin eri mieltä ollut ei sanallisessa vastauksessaan varsinaisesti ollut kovin eri mieltä:

”Vaikea sanoa. Nyt ollaan kuitenkin tekemisissä luonnon ja ympäristön kanssa, joka ei useinkaan ole säännönmukainen ja yllätyksetön. Onko tarpeen määritellä yksityiskohtaisia kompensatiotoimia vai keskittyä tiettyyn lopputulokseen, johon saa pyrkiä erilaisilla keinoilla? Toisaalta, jos asioista on mustaa valkoisella, prosessiin tulee varmuutta kaikille osapuolille.”

Asiantuntijat olivat myös yksimielisiä (13 täysin ja 6 jokseenkin samaa mieltä / 22, 3 EOS) siitä, että ekologisten kompensatioiden käytön jalkauttamiseksi on järjestettävä maanlaajuisesti käytännönläheinen koulutus, joka alkuvaiheen jälkeen toistuu vuosittain.

## Vaihtoehto kompensatiomaksu

Kompensatiomaksun vaihtoehtomallissa luonnonsuojelusta myönnettävän poikkeuslupan saajalle asetetaan velvoite vastata aiheutettavien haittojen korjaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannuksista. Mikäli luonnonsuojelulaista tarvitaan poikkeus, päätöksessä veloitetaan suorittamaan kompensatiomaksu, joka vastaa hankkeella aiheutettavien haittojen korvaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannuksia. Kompensatiomaksulla toteut-

tavien korvaavien toimenpiteiden toteuttaminen voidaan käyttöönottovaiheessa määrätä yhden toimijan tehtäväksi, jotta järjestelmän ennalta arvioidenkin tarpeellinen täsmentämistarve ei johda merkittäviin luonnonarvojen menetyksiin. Yhtenä vaihtoehtona on, että tämä olisi osa Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä<sup>434</sup>, koska sillä olisi järjestelmän käyttöönoton alkaessa kyky nopeasti toimia kompensatioiden toteuttajana. Myös muut akkreditoidut toimijat voivat toimia kompensatiotoimenpiteiden tuottajina, kun järjestelmä on saatu kehitettyä alkuvaiheen yli. Kompensatiotoimien suoritus aika on määriteltävä lainsäädännössä siten, että ne on toteutettava viimeistään esimerkiksi 3 vuoden kuluessa maksun vastaanottamisesta. Toimenpiteillä on tuotettava hankkeella aiheuttavaa haittaa vastaavat luonnonarvot (lisäisyys), joiksi valtion omistamalla maa-alueella voidaan hyväksyä vain sellaiset toimenpiteet, joihin ei ole lainsäädännöllistä velvoitetta. Luonnonsuojelualueet yms. eivät näin ollen lähtökohtaisesti sovellu kompensatioon. Kompensaatiomaksun suorittamalla hankkeen toteuttaja vapautuu kompensatiovelvoitteestaan ja ympäristöhallinnon valvonta kohdistuu kompensatioiden toteuttajaan. Mikäli toteuttajana toimii jokin muu, kuin valtion omaisuus hallinnoiva taho, kompensatiomaksua on aiheellista hallinnoida siten, että kompensatioiden tuottajan laiminlyödessä kompensatiotoimenpiteet, ne voidaan teettää kompensatiomaksulla. Tässä yhteydessä ei oteta kantaa hallinnointimalliin laajemmin.



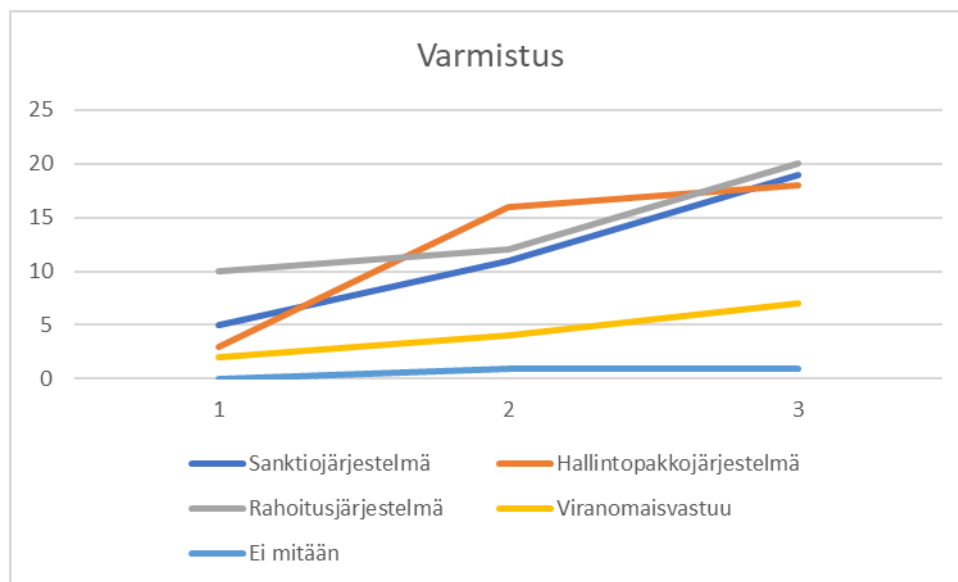
Kuva 13. Työpajassa tarkasteltu kompensatiomaksuvaihtoehto.

Tässä ja seuraavassa mallissa esitettiin työpajassa kompensatioiden toteutuksen varmistukseksi taloudellista vakuutusta. Kokemukset kansallisesta ympäristöoikeudellisesta hallintopakkojärjestelmästä osoittavat, että tyypillisesti viive on noin kaksi vuotta ennen kuin pakkokeinoilla saavutetaan edes osittainen vaikuttavuus.<sup>435</sup> Rikosoikeudellisella järjestelmällä

<sup>434</sup> Laki Metsähallituksesta 234/2016.

<sup>435</sup> Romppanen 2008 s. 345.

puolestaan ei saavuteta ympäristön kannalta muutosta, koska sen perustavoite on rangaista ja osoittaa yhteiskunnallista paheksuntaa. Myös asiantuntijakuulemisessa rahoitusjärjestelmä tunnistettiin suositukseksi vaihtoehdoksi, jolla varmistetaan, että ekologinen kompensatiovelvoite myös toteutetaan.



Kuva 14. Delfoi-panelistien näkemys varmistusjärjestelmien ensisijaisuusjärjestyksestä.

## Vaihtoehto kompensatiiovaihdantajärjestelmä

Kompensatiiovaihdannan vaihtoehdossa lainsäädäntöön sisällytetään velvoite luonnonsuojelusta myönnettävän poikkeusluvan saajalle tuottaa korvaavat luonnonarvot. Mikäli luonnonsuojelulaista tarvitaan poikkeus ja se myönnetään mahdollisessa yhtenäispäätöksenteossa, velvoite asetetaan tuossa siinä päätöksessä. Muutoin velvoite asetetaan luonnonsuojelulaista myönnettävässä poikkeuspäätöksessä. Luonnonarvot voi tuottaa kolmas taho. Lainsäädännöllä ja teknisesti järjestetään puitteet vaihdannalle tuottajan ja haittojen aiheuttajan välillä. Luonnonarvojen tuottamiseen halukkaat maanomistajat koulutetaan ja tarvittaessa akkreditoidaan järjestelmän luotettavuuden varmistamiseksi. Tuotettavien luonnonarvojen tuottamiseen nimettävät paikat arvioidaan nykytilan selvittämiseksi, kompensatiotoimet suunnitellaan ja odotettavissa oleva, tuotettava lisäys luonnonarvoihin arvioidaan. Samalla arviointimetodilla arvioidaan hankkeen aiheuttamat haitat. Kompensaation on oltava samanlaatuista (pääsääntöisesti luontotyyppitasolla, ellei kyse ole lajista, jonka korvaavuus ei toteudu tällä tasolla), ellei tarkentava sääntely mahdollista parempaan vaihtamista.

Hankevastaava hankkii tuotetut luonnonarvot niiden tuottajalta tai tuottaa ne itse noudattaen samaa menettelyä kuin muutkin tuottajat.<sup>436</sup> Valvonta kohdistuu luonnonarvojen tuottajaan ja hankevastaava vapautuu vastuusta tehdessään sopimuksen luonnonarvojen tuottajaksi hyväksytyn toimijan kanssa, ellei se itse toimi luonnonarvojen tuottajana. Alkuvaiheessa todennäköisesti on vain yksittäisiä luontoarvojen tuottajia, mutta myöhemmässä vaiheessa malli voi kehittyä luonnonarvokaupaksi, jossa myös vapaaehtoiset yksityishenkilöt, yritykset tai järjestöt voivat ostaa tuotettuja luonnonarvoja luonnonsuojelutyön yhtenä muotona. Alusta asti on aiheellista luoda sähköinen vaihdanta-alusta, jossa luonnonarvojen tuottajat ja niitä kompensationsa (tai vapaaehtoisena suojelutyönä) tarvitsevat tunnistavat toisensa ja

<sup>436</sup> Työpajassa 20.9.2018 malli esitettiin muodossa, jossa hankkeen toteuttaja ei ollut mainittu yhtenä tuottajista, mutta keskustelussa todettiin sekin mahdolliseksi.

arvojen vastaavuus käy ilmi. Tämä luo myös läpinäkyvyyttä ja siten järjestelmän hyväksyttävyyttä.

Aikaviivettä mallin käyttöönotossa lienee lähes mahdotonta välttää, joten käytännössä ei ole mahdollista edellyttää, että kompensatiotoimet olisi toteutettu ennen kuin vaihdanta tapahtuu. Tästä johtuen edellä kompensatiomaksun osalta esitetysti kompensatiosta maksettava korvaus on aiheellista kierrättää edellä tarkastellun Australian NSW:n mallin mukaisesti rahatalletuksena siten, että kompensatiion tuottaja saa maksun kompensatiotoimenpiteiden etenemisen mukaisesti. Mikäli kompensatiotoimenpiteiden toteuttaminen syystä tai toisesta jää tekemättä, ne voidaan teettää talletetulla korvauksella.



Kuva 15. Työpajassa käsitelty kompensatiokauppavaihtoehto.

Tämä malli perustuu osin myös delfoi-tutkimuksessa kuultujen asiantuntijoiden näkemykseen (19/23), että kompensatiotoimet voi toteuttaa kuka vain, kunhan valvontaan nimetty taho (viranomainen tai nimettävä riippumaton toimija) valvoo niiden toteuttamista.

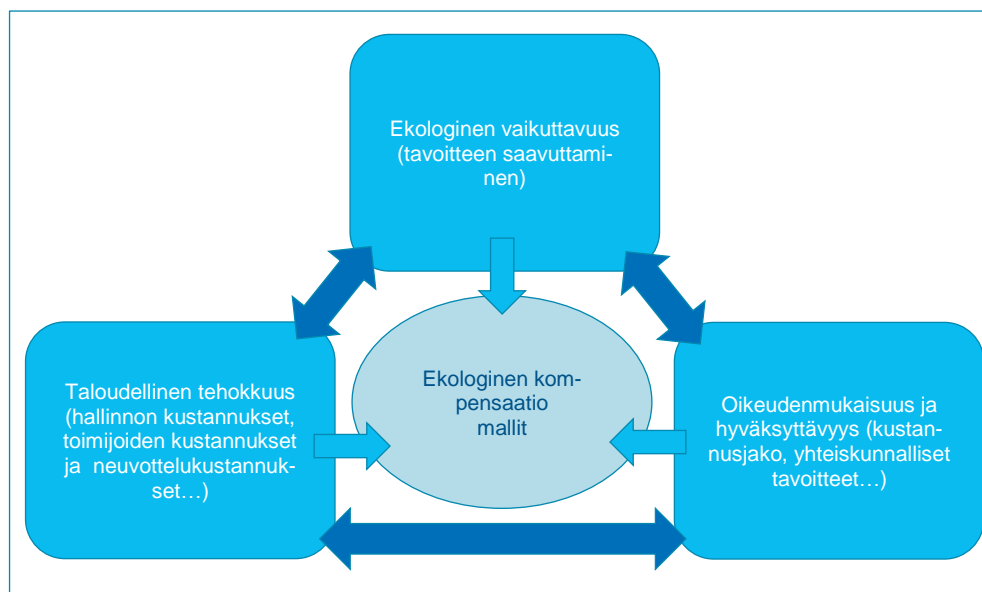
Asiantuntijat olivat delfoi-kuulemisessa myös jokseenkin sitä mieltä (17/23), että kompensatiotoimintaan osallistuvien (luontoarvojen tuottaja, arvioija, valvontaa suorittava) on olta-  
tava tarkoitukseen suunnitellun koulutuksen suorittanut ja saanut sertifiointin tehtävään. Sa-  
nallisissa vastauksissa kuitenkin sertifiointin tarpeen nähtiin koskevan lähinnä luontoarvojen  
selvittäjiä ja kompensatiion toteuttamisen valvojia.

## 4.3. Vaihtoehtojen arviointi työpajassa

### Arvionti intressitahojen konsultaationa

Hankkeessa järjestettiin 20.9.2018 eri intressitahojen edustajille *learning cafe* -tyyppinen työpaja. Osallistujia pyydettiin esittämään näkemyksensä edellä esitetyistä malleista ja niiden eduista tai heikkouksista ohjauskeinona kolmesta näkökulmasta: ekologinen vaikuttavuus, taloudellinen tehokkuus ja hyväksyttävyys (reiluus ja oikeudenmukaisuus).<sup>437</sup> Nämä näkökulmat ovat luonnollisesti toisiinsa vaikutussuhteessa, sillä mikään ympäristöllinen ohjauskeino ei ole taloudellisesti tehokas, jos se ei ole myös ekologisesti vaikuttava. Ohjauskeino ei myöskään ole hyväksyttävä, jos se ei vähintään saavuta ekologista vaikuttavuutta, mutta myös taloudellinen tehotomuus niin hallinnolle aiheutuvien kuin toimijoille kanavoituvien kustannusten kohtuuttomuutena heikentää sen hyväksyttävyyttä.

Työpajassa kaikissa malleissa tunnistettiin runsaasti sekä haasteita että mahdollisuuksia. Ekologisen vaikuttavuuden osalta kannusteiden puuttuminen kokonaisheikentämättömyyden periaatteen soveltamiseen nostettiin esille jokaisen mallin kohdalla. Loppukeskustelun perusteella kävi ilmi, että muiden kuin säänneltyjen luonnonarvojen osalta toivotaan *mahdollistavaa* sääntelyä.



Kuva 16. Näkökulmat, joista työpajan osallistajat tarkastelivat eri ohjauskeinomalleja.

### 0+ vaihtoehto

0+ vaihtoehdossa - josta työpajassa käytettiin kritiikkiä herättänyttä nimitystä *vapaaehtoinen malli* - merkityksellistä on toimintakulttuurin ohjausvaikutus. Mikäli toimialan toimintakulttuuriin kuuluu pyrkimys kokonaisheikentämättömyyteen, malli voi toimia yksittäisen hankkeen haittavaikutusten korjaamisessa. Muutoin vaihtoehtoon liittyy viestinnällinen haaste, miten toiminnanharjoittajia voidaan kannustaa ekologiseen kompensaatioon. Tämä vaihtoehto aiheuttaa alueellisen pirstaloitumisen riskiä sekä haasteita valvonnan suhteen. Myönteistä on, että toiminnanharjoittajalla voi olla suuremmat intressit varmistaa kompensaation toteutumista.

<sup>437</sup> Ks. laajemmin Suvantola 2008 s. 155–156. Ko. artikkelissa käytetään kuutta kriteeriä, jotka voi katsoa tiivistyvän tässä käytettyihin kriteereihin lukuun ottamatta jatkuvan kannustimen kriteeriä.

nen ja se saattaa kannustaa etenkin suuria yrityksiä tuomaan käyttöön ulkomailta sovellettuja ekologisen kompensaation toteuttamiskeinoja. Vaihtoehdon ekologinen vaikuttavuus edellyttää, että toimijoilla on oman organisaation sisällä ymmärrystä ekologisen kompensaation toteuttamisesta, sillä hankkeiden toteuttajien ydinosaaminen on tyypillisesti muualla. Kompensaation on kuitenkin aloitettava varhain, jotta varmistutaan kompensaation riittävydestä.

Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta vaihtoehdon haaste on kustannusten epävarmuus ja ennakoimattomuus. Ekologisen kompensaation toteuttaminen nähtiin todennäköisimmäksi, jos kompensaatioon panostamalla voidaan säästää muissa kustannuksissa kuten hankkeen parempana hyväksyttävyytenä ja siten muutoksenhaun välttämisen vuoksi nopeampana päätösprosessina. Tätä säästöä on kuitenkin vaikea arvioida ja mitata. Toimijoiden erilaiset kyvyt kompensaation toteuttamiseen voivat lisätä viranomaisen (valvonta)kustannuksia. Hallinnollisten kustannusten osalta paras vaikutus saavutetaan kustannusten kohdistuessa toiminnanharjoittajaan, joka (voi) siirtää kustannuksen tuotteen hintaan. Tämä on ainoa vaihtoehto, jossa toiminnanharjoittaja ei maksa välikäsilä, mikä myös parantaa taloudellista tehokkuutta hankkeen toteuttajan näkökulmasta. Työpajan jäsenet esittivät, että vakuusmaksua voitaisiin pienentää sitä mukaa, kun osa kompensaatiovelvoitteista on toteutettu, mikä voisi kannustaa kompensaation nopeaan toteuttamiseen, mutta toisaalta aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia.

Vaihtoehdon aito vapaaehtoisuus kyseenalaistettiin hyväksyttävyyden näkökulmasta, koska toiminnanharjoittajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta kieltäytyä kompensaatiosta, jos hanke halutaan toteuttaa esitetyn mukaisesti. Toimijat ovat myös eriarvoisessa asemassa alueellisen sijainnin ja resurssien perusteella, sillä suurilla yrityksillä on enemmän resursseja kompensaatioiden toteuttamiseen. Lisäksi eräillä alueilla kompensoivia kohteita voi olla vähän, kun vaihtoehtoon ei sisälly luontoarvojen luomiseen kannustavaa instrumenttia. Haasteeksi miellettiin valvonnan läpinäkyvyys sekä valvontaviranomaisen resurssit ja osaaminen, minkä vuoksi tasapuolisuus ja reiluus voi jäädä epäselväksi. Vaihtoehto kannustaa toiminnanharjoittajia osoittamaan kompensaation vaikutukset läpinäkyvästi sosiaalisen toimiluvan saamiseksi.

## Kompensaatiomaksu

Kompensaatiomaksuvaihtoehdon ekologisen vaikuttavuuden näkökulmasta nähtiin haasteeksi varmistaa, että kompensaation toteuttaja pystyy todentamaan korvaavat luontoarvot. Kompensaatiomaksuvaihtoehdossa tieto kasautuu, mikä lisää ekologista vaikuttavuutta. Kompensaation toteutuminen on myös varmempaa kuin 0+ -vaihtoehdossa.

Oikeudellisen sääntelyn osalta pidettiin olennaisena, että vastuut määritellään selkeästi kompensaatiomaksun saajan, toteuttajan ja varmentajan välillä. Työpajassa esitettiin, että kompensaatio voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa esimerkiksi sertifiointijärjestelmän avulla. Hyvin todennäköisenä pidettiin, että kompensaatiomaksuilla tuotettaisiin enemmän ekologista kompensaatiota kuin 0+ -vaihtoehdolla.

Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta kompensointivelvoitteesta päättämistä pidettiin vaikeana, sillä suuremmat hankkeet kehittyvät ja muuttuvat ennen toteutusta. Kompensaatiomaksun tulisi heijastaa tällaisia muutoksia ja olla siten joustava. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta pidettiin riskinä mahdollista liikamaksua, kun ulkopuolinen toimija määrittää kompensaatiovelvoitteen toteuttamisen kustannukset. Kustannukset voivat muodostua kohtuuttomiksi, jos kompensaation toteuttaja ei ole useampia (monopoli). Vaihtoehdossa on



tärkeää määrittää sekä maksun hallinnoinnin ja määräytymisen että kompensaation tuottajan osaamisen varmistukseen liittyvät velvollisuudet. Lisäksi kokonaisuuden hallinnan ja skaalaedun saavuttaminen nähtiin positiivisena kompensaatiomaksumallissa. Hankkeen rahoittajan kannalta kompensaatiomaksu on selkein vaihtoehto.

Hyväksyttävyyden näkökulmasta kompensaatiomaksumallissa on enemmän haasteita kuin mahdollisuuksia. Ongelmana on epävarmuus siitä, vastaako kompensaatiomaksu aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksia voi nostaa maankäytön paineet tietyillä alueilla. Kompensaation täytyy myös olla jäljitettävissä toiminnanharjoittajan sosiaalisen toimiluvan varmistamiseksi. Lisäksi kompensaation tuottajan kelpoisuus on varmistettava. Myös pienillä, erityisasiantuntijuutta omaavilla toimijoilla on oltava mahdollisuus tuottaa kompensaatiota, sillä kompensaation tuottajat voivat olla kiinnostuneempia suurista kompensointia edellyttävistä hankkeista, jolloin pienten hankkeiden voi olla vaikea löytää kompensaatioita. Kompensatioiden paikallisuus on tärkeää, joten kompensaation tuottamisen ei pidä keskittyä yhdelle tai vain muutamille tahoille.

## Kompensaatiovaihdanta

Kompensatioiden vaihdanta -vaihtoehdon ekologista vaikuttavuutta heikentää riski siitä, että sopivaa luontoarvojen tuottajaa ei välttämättä aina löydy. Yksityisen maanomistajan toteuttamassa kompensaatiossa on suurempi riski sekä ekologisen vaikuttavuuden että maanomistajan näkökulmasta. Kokonaiskuvan hallinta voi olla haasteellista. Vaihtoehto kuitenkin mahdollistaa luonnonarvojen tuottamisen etukäteen, mikä poistaa aikaviiveen haitan aiheutumisen ja kompensaation väliltä ja pienentää riskiä, että kompensaatio ei toteudu. Toiminnanharjoittajat voivat myös hankkia kohteita etukäteen, mikä turvaa kompensatioiden joutuisuutta ja oikea-aikaisuutta. Kompensaation toteutuminen on varminta tässä vaihtoehdossa.

Taloudellisen tehokkuuden kannalta kompensaatiokaupan tekoa ennen toiminnan vaatimien lupien saamista pidettiin toiminnanharjoittajalle riskisijoituksena<sup>438</sup>. Vaihtoehdon etu on, että luontoarvojen tuottaminen on mahdollista monenlaisille toimijoille ja se on rahoittajalle selkeä. Hankkeiden muuttumiseen ja kehittymiseen liittyvät haasteet olivat samanlaiset kuin kompensaatiomaksumallissa. Vaihtoehto edellyttää asiantuntemusta viranomaisilta, mikä voi nostaa hallinnollisia kustannuksia, samoin kompensaation toteuttajien monipuolisuus ja moninaisuus voi lisätä valvontakustannuksia. Haasteellisimpana nähtiin oikeudellisten vastuiden määrittämistä siltä varalta, että kompensaatio epäonnistuu. Vaihtoehto vaatii eniten sääntelyä. Työpajassa esitettiin myös innovaatio, että suuret toimijat rahoittaisivat luontoarvojen tuottamista etukäteen, mikä voi tehostaa mallin käyttöönottoa.

Hyväksyttävyyden osalta haasteena on kannustaa kompensaation tuottajia pitämään yllä kompensaatioalueita tilanteessa, jossa tuotettujen kompensaatioarvojen myyminen on epävarmaa ja tapahtuu viiveellä. Riskinä on, että toteuttaja etsii maankäytölle muita hyödyntämismahdollisuuksia, jolloin se menettää arvonsa kompensaation näkökulmasta. Hyväksyttävyyden osalta erilaisia näkemyksiä herätti kysymys, voiko kompensaation tuottaja tehdä voittoa. Lisäksi mallissa saattaa syntyä alueellisia biodiversiteettieroja. Myös tämän mallin osalta viranomaisen osaaminen ja resurssit ovat keskeisessä asemassa. Työpajaan osallistajat korostivat sitä, että mallin tulee sallia myös kompensaation tuottaminen itse, mikäli toi-

<sup>438</sup> On aiheellista todeta, että niin kauan kun kompensaatiota ei ole kohdennettu hankkeeseen, se on vaihdantaan käypä eli hankkeen toteuttaja voi myydä sen edelleen, jos ei sitä tarvitse.

minnanharjoittaja osoittaa kykynsä siihen. Mallin etuna nähtiin sen reiluus eri toimijoille. Tärkeänä nähtiin, että ostettavan kompensaation pitäisi olla ainakin osittain toteutettu ennen sen käyttämistä hankkeen aiheuttamien heikennysten korvaamiseen.

## Yhteenveto arvioinnista ja sen aiheuttamista tarkennuksista malleihin

Alla olevissa taulukoissa on esitetty rinnakkain työpajassa tehtyjä keskeisimpinä pidettäviä huomiota eri malleista teemoittain eli ekologisen vaikuttavuuden, taloudellisen tehokkuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta. Todettakoon, että kaikista malleista esitettiin enemmän kriittisiä kuin myönteisiä havaintoja, mutta tässä esitetään niitä tasapuolisesti rajallinen määrä. Kaikki esitetyt kommentit ilmenevät selvityksen liitteessä 3 olevasta raportista.

*Taulukko 13. Työpajan osallisten havainnot tarkasteltujen mallien ekologisesta vaikuttavuudesta.*

		0+ malli	Kompensaatiomaksumalli	Kompensaatiiovaihdantamalli
Ekologinen vaikuttavuus	Edut	Hankevastaava pystyy paremmin hallinnoimaan kompensointia	Tiedon kasautuminen suhteessa vapaaehtoiseen malliin parempi (kokemus, tietämys, kokonaisuus)	Mahdollistaa etukäteen luontoarvojen tuottamisen ja voi tuottaa myös ylimääräistä hyötyä
		Toiminnanharjoittajalla suuremmat intressit varmistaa, että luontoarvojen korvaavuus toteutuu	Kompensointi lisääntyy verrattuna vapaaehtoiseen malliin	Pienentää riskiä, että kompensaatio jäisi tekemättä, koska kohteita valmiina "pankissa"
		Suuret yhtiöt voisivat tuoda ulkomailta malleja toteuttamiseen	Pienten toimijoiden yhteisten hankkeiden mahdollisuus eli synergiaetu	Mahdollistaa, että toiminnanharjoittajat hankkivat kompensaatioita "varastoon", mikä lisää joutuisuutta ja oikea-aikaisuutta
	Haasteet	Ohjaavuus heikko, kompensointi sattumanvaraista	Kompensaation toteuttajan kyky todentaa tarjottavat luontoarvot	Sopivan luonnonarvojen tuottajan löytymisen haaste
		Riskinä toiminnanharjoittajan osaamisen puute	Ei huomioi muita luontoarvoja kuin suojellut	Yksityisen maanomistajan vastuu luontoarvojen tuottamisesta on riskialtis
		Kokonaisvolyyymi voi jäädä pieneksi		Vaikeampi hallita kokonaisuutta sekä korjata, jos luontoarvoja ei toteuteta tarpeeksi
		Hankekohtaisuus aiheuttaa pirstaloitumisriskiä		

Taulukko 14. Työpajan osallisten havainnot tarkasteltujen mallien taloudellisesta tehokkuudesta.

0+ malli		Kompensaatiomaksumalli	Kompensaatiovaihdamalli
Taloudellinen tehokkuus	Edut	Kompensatioon panostettu raha voi säästää resursseja muualla – säästöä vaikea mitata	Varmuus toteutuksesta
		Vähäisin byrokratia, kustannus eniten toiminnanharjoittajalla, joka voi siirtää sen tuotteen hintaan, millä on paras yhteiskunnallinen vaikutus	Kokonaisuuden hallinta, jos yksi toteuttaja
		Hankkeen toteuttajalla voi olla tehokkain organisaatio kompensatioon toteuttamiseen hankkeen yhteydessä	Skaalaetu
			Rahoittajalle helppo, jos selkeä maksu
	Haasteet	Ei makseta välikäsilä: hankkeen toteuttaja hallitsee prosessia ja varmistaa rahojen tehokkaan käytön	Kustannustehokkain, jos toiminta vakiintuu yhdelle toimijalle
		Taloudellisia vaikutuksia ei voi hallita eikä ennakoida	Iso hanke kehittyy ja muuttuu, jolloin kompensointia ei voi aina päättää kerralla.
		Hankkeen toteuttajan ydinosaaminen muualla – ei tehokasta	Maksun määräytymisen epävarmuus, liikamaksun riski
		Omassa organisaatiossa oltava alan ammattilaisia, ei voi jättää kaikkea konsulteille	Jos 1 tuottaja, kilpailu puuttuu
		Hajanainen kenttä ja toimijoiden erilaiset toteutustavat aiheuttavat valvontakustannuksia	Ulkopuolinen toimija määrittää kustannukset
		Tehokkuus kärsii ekologisen vastaavuuden vaatimuksesta	Epävarmuus kompensatioon onnistumisesta leivotaan sisään maksuun
			Eniten byrokratiaa sekä sääntelytarvetta
			Viranomaiselta vaaditaan paljon asiantuntemusta, mikä aiheuttaa hallintokustannuksia
			Luonnonarvojen tuottajien sirpaleinen kenttä lisää valvontakustannuksia

Taulukko 15. Työpajan osallisten havainnot tarkasteltujen mallien hyväksyttävyydestä.

0+ malli		Kompensaatiomaksumalli	Kompensaatiovaihdamalli
Hyväksyttävyys	Edut	Tuottaa sosiaalista toimilupaa, kun vaikutukset osoitetaan läpinäkyvästi	Kompensatioon tuottajia voi olla kuka vaan
		Hyväksyttävyys parempi isojen toimijoiden osalta	Hyväksyttävyys parempi isojen toimijoiden osalta
		Kompensatio on aloitettava riittävän varhain (ennen heikennystä toteutettava ainakin osittain), jotta varmistutaan kompensatioon riittävydestä	
	Haasteet	Ei (oikeasti) vapaaehtoinen	Anekaupamalli
		Läpinäkyvyyden puute	Yritys menettää hallinnan kompensatiosta eikä voi osoittaa kokonaisuuden täydellisyyttä, kun jäljitettävyys puuttuu
		Toimijat eriarvoinen asema eri puolilla maata (Etelä-Suomi v. Pohjois-Suomi)	Toiminnanharjoittajan vastuun ulkoistaminen
		Valvojan viranomaisen resurssien riittävyys	Maan hinta nousee, kun se siirtyy pois muusta käytöstä (ongelmaksi eteläisessä Suomessa)
		Tasapuolisuus ja reiluus voi jäädä epäselväksi	Riski paikallisuuden menettämisestä keskitettäessä kompensatioita
			Jos "pankki" noudattaa kv-periaatteita (BBOP) voi toimia, mutta osittain yhtiö menettää kontrollin
			Mallin pitää sallia kompensatio itse tuottaminen, jos sen tekee uskottavasti

Keskisimpänä uutena havaintona työpajassa nousi kysymys kompensaation jäljitettävyyden merkityksestä erityisesti toiminnanharjoittajien näkökulmasta. Huoli ekologisen kompensaation näyttäytymisestä viherpesun (green wash) tai anekaupan luonteisena oli toiminnanharjoittajille vähintään yhtä vakava huoli, kuin miten se luonnon- ja ympäristönsuojelun intressien ja kansalaisyhteiskunnan kannalta mielletään myös kansainvälisessä kirjallisuudessa ja miten se ilmeni esimerkiksi Englannissa toteutetussa pilottihankkeessa. Tästä johtuen jäljempänä johtopäätöksissä keskeiseksi ekologisen kompensaation elementiksi on nostettu läpinäkyvyyttä ja kompensaation jäljitettävyyttä edistävä avoin internet-pohjainen tietopalusta, jossa sekä kompensaatiovelvoitteet että niiden toteutuminen on avoimesti nähtävillä.

### Suositus 5

Sekä asiantuntijoita, kansalaisyhteiskuntaa että toiminnanharjoittajia yhdistävään huoleen ekologisen kompensaation näyttäytymisestä viherpesuksi (green wash) tai anekaupan luonteiseksi on vastattava läpinäkyvyydellä ja kompensaation jäljitettävyydellä kaikissa kompensaatiomalleissa avoimella internet-pohjaisella tietopalustalla, jossa sekä kompensaatiovelvoitteet että niiden toteutuminen on avoimesti nähtävillä.

## 4.4. Täydentävien säännösten niveltäminen nykylainsäädäntöön ja/tai valmistella olevaan lainsäädäntöön

Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuuden kokonaisarvioinnissa katsottiin, että oikeussysteemaattisesti olisi parasta säätää korvaavista toimenpiteistä taloudellista toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä pikemmin kuin luonnonsuojelulaissa, jotta päätös korvaavista toimenpiteistä tehtäisiin samassa yhteydessä, kun hankkeesta ja sen ehdoista muutoin päätetään.<sup>439</sup> Tämä on jo toteutumassa, kun yhden luukun lainsäädäntöhanke etenee. Ekologista kompensaatiota koskeva velvoite ei kuitenkaan ole luontevasti sisällytettävissä tähän menettelylliseen lakiin. Sitä ei myöskään ole mielekäästä sisällyttää jokaiseen ympäristönkäyttöä koskevaan lakiin, etenkin kun yhden luukun lainsäädännön myötä harkinta tapahtuu joka tapauksessa yhtä aikaa. Systemaattisesti säännökset on joka tapauksessa sisällytettävä luonnonsuojelulakiin niitä tilanteita varten, joissa ei ole kyse muun lainsäädännön mukaista lupaa edellyttävästä hankkeesta.

Yhden luukun lainsäädäntöhankkeen toteuttaminen ympäristönkäyttöön liittyvien lupien ja luonnonsuojelulaista edellytetyn poikkeuksen yhteen kytkemisellä on keskeinen päätöksentekoa jouhevoittava tekijä ja se osaltaan vähentää ekologisen kompensaation velvoitteeseen liitettyä pelkoa hankkeiden viivästyttämisestä. Kun hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön mukaisen haittojen välttämismahdollisuuksien ja poikkeamistarpeen selvittäminen toteutuisi yhdellä kertaa, tarpeettomia poikkeuksia ei enää myönnettäisi. Lisäksi muutoksenhaku-prosessi olisi käytettävissä vain kerran ja siinä huomioitaisiin eri lakien vuorovaikutteisuus.

<sup>439</sup> Samalla ym. 2010 s. 87.

## 5. VESIYMPÄRISTÖ ESIMERKKINÄ YLEISISTÄ LUONTOARVOISTA

### 5.1. Johdanto

Yleisiin luontoarvoihin kohdistuvia vaikutuksia ja niihin liittyviä kompensatiomahdollisuuksia tarkastellaan seuraavassa vesiympäristöön kohdistuvien esimerkkien kautta. Tarkempaan tarkasteluun hankesuunnitelmassa valittiin vesienhoidon ympäristötavoitteet sekä fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden että haja- ja pistekuormitusta aiheuttavien hankkeiden osalta. Hajapäästöistä erityiskysymyksenä päätettiin tarkastella metsäojituksesta aiheutuvia vesistöpäästöjä. Vesiympäristön osalta tarkastellaan myös kalatalousvelvoitteita omana kysymyksenään.

#### Vesienhoidon ympäristötavoitteet

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat EU:n vesipolitiikan puitedirektiiviin (2000/60/EY) perustuvia tavoitteita vesien tilalle. Kansallisesti niistä säädetään laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004, "VMJL"). Tavoitteena on vesimuodostumien tilan heikentymisen estäminen ja niiden hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin (voimakkaasti muutetut ja keinotekoiset vesimuodostumat) saavuttaminen (VMJL 21 §). Hyvä tila tai hyvä ekologinen potentiaali oli määrä saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteesta voidaan poiketa pidentämällä sen saavuttamisen määräaika tai lieventämällä tavoitetta vesimuodostumakohtaisesti (VMJL 24–25 §). Suomessa pintavesien hyvää tilaa tai hyvää ekologista potentiaalia ei ole saavutettu merkittävässä osassa vesimuodostumia määräaikaan mennessä.<sup>440</sup>

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuus on viime vuosina vahvistunut. EU-tuomioistuin linjasi Weser-joen tapauksessa (C-461/13), että lupaa ei voida ilman poikkeusta myöntää hankkeelle, joka voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen. Lisäksi vesimuodostuman tilan heikkeneminen on kyseessä jo yhden laadullisen tekijän heikentyessä yhdellä luokalla, vaikka vesimuodostuman tilaluokka ei alenisi. Suomessa ympäristötavoitteiden sitovuus ei suoraan ilmene lainsäädännöstä tai sen esitöistä, mutta kansalliset tuomioistuimet ovat antaneet tavoitteille merkittävän painoarvon ratkaisukäytännössä. Esimerkiksi ratkaisussaan KHO t. 14.2.2018/608 korkein hallinto-oikeus lausui seuraavasti:

"Vesien pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa on ympäristönsuojelulain 51 §:n mukaisesti otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (jäljempänä vesienhoitolaki) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Mainitun lain mukaiset *vesimuodostumien tilatavoitteet ovat sitovia ja niistä voidaan poiketa vain laissa erikseen todetuissa tilanteissa.*" (korostus lisätty).

<sup>440</sup> Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2015 tilaston mukaan hyvää heikommassa ekologisessa tilassa on 35 % jokipituudesta, 15 % järvipinta-alasta ja 75 % rannikkovesien kokonaispinta-alasta. ([http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Pintavesien\\_tila?f=KaakkoisSuomen\\_ELYkeskus](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Pintavesien_tila?f=KaakkoisSuomen_ELYkeskus), vierailtu 20.4.2018)

## Vesimuodostumakohtaisuus

Vesienhoidon ympäristötavoitteet määritetään ja niitä tarkastellaan vesienhoidon suunnittelussa vesimuodostumakohtaisesti (VMJL 21 §). Vesimuodostuma on vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen ja vastaavasti poikkeamisen tarpeen alueellinen tarkastelutaso.

Vesienhoitolain määritelmän mukaan pintavesimuodostumalla tarkoitetaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa tai rannikkoveden osaa (VMJL 2.1 §, 4 kohta). Järvi tai joki voi siten muodostaa yhden vesimuodostuman tai olla jaettu useampaan vesimuodostumaan. Pohjavesimuodostuma on veden yhtenäinen esiintymä, joka sijaitsee huokoisessa ja läpäisevässä maata tai kallioperämuodostumassa, ja joka mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjaveden oton (VMJL 2.1 §, 5 kohta).

## Vesienhoidon luokittelu

Vesienhoidon ympäristötavoitteet määritetään eri tavoin eri vesimuodostumille. Pinta- ja pohjavesien tilaluokittelu poikkeaa toisistaan. Lisäksi voimakkaasti muutettuja ja keinotekoisia vesimuodostumia koskevat omat tavoitteensa:

- Pintavesien tilatavoitteena on hyvä ekologinen tila (VMJL 21.1 §). Luokittelussa arvioidaan sekä ekologinen että kemiallinen tila ja tila määräytyy näistä huonomman mukaan (VMJL 8.1 §). Ekologisen tilan luokkia on viisi (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono) (VMJL 8.2 §). Kemiallinen tila on joko hyvä tai sitä huonompi.
- Pohjavesien tapauksessa tavoitteena on hyvä tila (VMJL 21.1 §). Pohjavesimuodostumat luokitellaan kemiallisen tilan ja määrällisten ominaisuuksien perusteella ja niiden tila on joko hyvä tai huono (VMJL 8.4 §).
- Keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen pintavesimuodostumien tapauksessa tavoitteena on hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila (VMJL 21.1 §). Ne luokitellaan hyvään, tyydyttävään, välttävään tai huonoon saavutettavissa olevaan kemialliseen tilaan (VMJL 8.2 §).

Vesimuodostumien tilan luokittelu perustuu vesipuitedirektiivin liitteen V mukaisiin pintaveden ja pohjaveden tilaa kuvaaviin luokittelumuuttujiin, joita on täsmennetty EU:n ja kansallisen tason ohjeistuksin. Lähtökohtana luokittelussa on vertailla vesimuodostuman vallitsevaa tilaa luonnontilaan, eli tilanteeseen, jossa vesimuodostumaan ei kohdistu ihmistoiminnasta johtuvia paineita.

Erityisesti pintavesien ekologisen tilan luokittelu on varsin monimutkainen kokonaisuus, sillä luokittelu perustuu ns. biologisiin laatutekijöihin. Niitä ovat kasviplankton, päällyslievät, makrolevät, muu vesikasvillisuus, pohjaeläimistö ja kalasto, ja niiden yksityiskohtaisempi käyttö luokittelussa vaihtelee siitä riippuen, onko kyseessä järvi, joki vai rannikkovesimuodostuma. Laatutekijöiden tila määritellään vesipuitedirektiivin liitteen V sanallisissa määritelmissä kuvailluilla luokittelumuuttujilla (esim. taksonikoostumus, runsaussuhteet).

## Metsäojituspäästöt erityiskysymyksenä

Metsäojitukset valittiin hankkeessa tarkasteltavaksi, koska Suomessa metsätalouskäyttöä varten on ojitettu huomattava pinta ala suota, yhteensä noin 5,4 miljoonaa hehtaaria. Suurin osa ojitetusta suoalasta on aktiivisessa metsätalouskäytössä (noin 4,6 milj. hehtaaria) ja puuntuotannon kannalta kyse on merkittävästä suoalasta.<sup>441</sup> Metsäojitetuista alueista noin 0,8 milj. hehtaaria on metsätaloudellisesti heikosti tuottavia ojituskohteita, joiden jatkokäyttö metsätalouteen ei kuitenkaan välttämättä ole tavoiteltua.

Merkittävimpana (kunnostus)ojituksen ongelmana on pidetty ojitusalueilta virtaavien vesien mukana kulkeutuvia kiintoaineita, jotka voivat aiheuttaa vesistöjen mataloitumista tai purojen ja muiden pienvesien pohjien ekosysteemien muuttumista. (Kunnostus)ojituksen jälkeen soilta on arvioitu kulkeutuvan myös ravinteita sekä happamuutta aiheuttavia aineita vastaanottaviin vesistöihin, mutta metsätalouden ravinnekuormitusta ei ole yleisesti pidetty kovin merkittävänä verrattuna esimerkiksi maatalouden aiheuttamaan ravinnekuormitukseen.

Uusi tutkimustieto kunnostusojitusten haitoista muuttaa käsitystä erityisesti vanhoilta ojitusalueilta syntyvien vesistöpäästöjen suhteen, sillä ojitettujen alueiden ravinnepäästöt kaksinkertaiset tai kolminkertaistuvat 40 vuodessa alkuperäiseen päästömäärään nähden.<sup>442</sup> Näyttäisi siten, että metsäojitetuilta alueilta kulkeutuu nyt ja tulevaisuudessa arvioitua määrää suurempi määrä ravinteita vesistöihin.<sup>443</sup>

## Kalatalousvelvoitteet

Kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksut valikoituivat hankkeessa tarkasteltavaksi, sillä ne ovat voimassa olevan lainsäädännön menettelyistä periaatteeltaan ekologisia kompensatioita muistuttavia. Kalatalousvelvoitteiden lähtökohtana ovat kalataloudellisten tai taloudellisesti merkittäviin kalalajeihin aiheutuvien vaikutusten kompensointi, mutta kompensatiot voivat hyödyttää kalakantoja ja ympäristöä myös laajemmin. Kalatalousvelvoitteiden ja kalatalousmaksujen tarkastelu on perusteltua siitä syystä, että ne voivat mahdollisesti tarjota olemassa olevan sääntelymallin ekologisten kompensatioiden kehittämiseksi. Lisäksi viime vuosina keskusteluun on noussut enenemässä määrin näiden velvoitteiden kehittäminen siten, että niissä otetaan nykyistä paremmin huomioon myös hankkeiden laajemmat ekologiset vaikutukset.<sup>444</sup>

## 5.2. Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen

### Vesienhoidon suunnittelujärjestelmä ja ajalliset näkökulmat

Vesienhoidon suunnittelujärjestelmä rakentuu vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien pohjalte. Jokaiselle vesienhoitoalueelle laaditaan vesienhoitosuunnitelma, johon koostaan muun muassa tiedot vesimuodostumien ominaispiirteistä, luokittelusta, ympäristötavoitteista sekä muista vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista, toteutetuista toimenpiteistä sekä arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta (VMJL 11.1 §). Toimenpideohjelma laaditaan yhdelle tai useammalle vesistöalueelle. Siinä osoitetaan toimenpiteet, jotka tarvitaan

<sup>441</sup> VMI 11 mukaan nykyisestä Suomen metsävarannosta (n. 2305 milj. m<sup>3</sup>) noin 23 % sijaitsee turvemilla eli soilla. Ks. tarkemmin *Valtakunnan metsien inventointi, Suomen metsävaratietoja*.

<sup>442</sup> Nieminen ym. 2017.

<sup>443</sup> Suurin osa metsätalouden uudisojituksista on suoritettu 1960–70 luvuilla. Näiden alueiden ojituksesta on kulunut nyt noin 50–60 vuotta.

<sup>444</sup> Ks. esimerkiksi VNTEAS -hankkeen Vaelluskalakantojen elvyttäminen –ympäristövirtaama ja muut ratkaisut loppuraportti (Koljonen ym. 2017).



ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, kun otetaan huomioon selvitykset vesien ominaispiirteistä ja ihmisen aiheuttamista vaikutuksista vesiin sekä vedenkäytön taloudelliset selvitykset (VMJL 12.1 §).

Vesienhoitosuunnitelmassa esitettäviin toimenpiteisiin kuuluvat vesienhoidon perustoimenpiteet, kuten lainsäädännöstä seuraavat vaatimukset, sekä täydentävät toimenpiteet, joita voivat olla muun muassa muut hallinnolliset ja taloudelliset keinot, sopimukset, vesistön kunnostus sekä koulutus- ja tutkimushankkeet (VMJL 12.2 §). Vesipuidedirektiivin 11(4–5) artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat toteuttaa myös muita toimenpiteitä vesien suojelun tehostamiseksi tai niiden tilan parantamiseksi. Jos ympäristötavoitteita ei saavuteta, jäsenvaltioiden on ryhdyttävä lisätoimenpiteisiin.

Vesienhoidon suunnittelujärjestelmässä vesienhoitoa toteutetaan kuuden vuoden vesienhoitokausissa. Ympäristötavoitteiden toteutumista arvioidaan vastaavasti. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen pääasiallinen määräaika oli kuitenkin 2015 (VMJL 21 §). Vesienhoitolainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä siitä, miten mahdollisia tilapäisiä vaikutuksia vesien tilaan tulisi tarkastella vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta ja miten tilapäiseen tilan huononemiseen tulee suhtautua. Komission ohje ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tapauksessa ei edellytä poikkeamista, jos uuden hankkeen heikentävät vaikutukset ovat tilapäisiä ja lyhytaikaisia.<sup>445</sup> Tilapäisyyden ja lyhytaikaisuuden määrittelyn osalta viitataan vaikutusten seurannassa noudatettaviin aikaväleihin, jotka vaihtelevat kolmesta kuukaudesta kuuteen vuoteen.

## Nykyinen oikeustila

Vesienhoidon ympäristötavoitteet tulee ottaa lupamenettelyssä huomioon vesienhoitolain (VMJL 28 §), vesilain (VL 3:6, 11:21) ja ympäristönsuojelulain (YSL 51, 83 §) perusteella. Vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa viitataan erityisesti siihen, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Vesilain tai ympäristönsuojelulain lurasäännöksissä pääpaino on yhtäältä selvästi yksittäisen hankkeen vaikutusten arvioinnissa sekä niiden ehkäisemisessä ja lieventämisessä (VL 3 luku ja YSL 6 luku). Vesienhoidon suunnitelman huomioonottamisella lupaharkinnassa tarkasteltaviksi tulevat yksittäisen hankkeen vaikutusten lisäksi laajemmin alueen vesien tilaan vaikuttavat seikat.

Ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset uuden hankkeen toteuttamiseksi ovat hyvin rajoitetut. Poikkeaminen voi tulla harkittavaksi sekä fyysisiä muutoksia että pilaantumista aiheuttavan merkittävän hankkeen takia. Molemmissa tapauksissa on kolme kumulatiivista edellytystä: hankkeen on oltava yleisen edun kannalta erittäin tärkeä; sen haittojen ehkäisemiseksi on täytynyt ryhtyä kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin ja hankkeelle ei saa olla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisia ja ympäristön kannalta merkittävästi parempia vaihtoehtoja (VMJL 23 §).

Pitkälti rajoitettua on, mistä ympäristötavoitteista voidaan poiketa. Fyysisiä muutoksia aiheuttavan hankkeen takia voidaan mainitun säännöksen nojalla poiketa pintavesien hyvän ekologisen tilan tai pohjaveden hyvän tilan tavoitteesta. Tällaisia muutoksia aiheuttavat käytännössä vesitalouslupaa edellyttävät hankkeet, kuten vesivoima-, tulvasuojelu-, vedenotto- ja vesiväylähankkeet.

<sup>445</sup> Euroopan komissio 2017, s. 21–22.



Haja- tai pistekuormituksen (jätevedenpuhdistamot ja erilaiset teollisuuslaitokset) kaltaisten pilaavien vaikutusten tapauksessa poikkeaminen voi tulla kyseeseen vain, jos kyse on kestävän kehityksen mukaisesta hankkeesta. Lisäksi poikkeaminen on mahdollista vain, jos erinomaisessa tilassa olevan vesimuodostuman tila laskee hyvään tilaan.

### 5.3. Hajapäästöt metsäojituksista

#### Metsätalouden vesistö päästöjen sääntely mitigaatiohierarkian näkökulmasta

Metsäojitusten vesistö päästöjä voidaan vähentää lähinnä siten, että hanke toteutetaan osittain, jolloin vaikutusten syntyminen voi estyä tietyllä alueella.<sup>446</sup> Metsäojitusten vesistö päästöjen välttämismahdollisuus voi seurata ensinnä vesilain lupasääntelystä. Vesilain 5:3:n mukaan ojituksella sekä ojan käyttämisellä ja kunnossapidolla on oltava vesilain mukainen lupaviranomaisen lupa, jos se voi aiheuttaa:

1) ympäristönsuojelulain 5.1,3 §:ssä tarkoitettua pilaantumista vesialueella; tai

2) vesilain 3:2:ssä tarkoitettuja seurauksia, jollei kysymys ole yksinomaan puron yläpuolisella alueella suoritettavan ojituksen aiheuttamasta puron virtaaman muuttumisesta.

Ympäristönsuojelulain mukainen vesialueen pilaantumisen aiheutumisen uhka voi syntyä erityisesti vesistöjen rannoilla tai niiden läheisyydessä. Jos lupakynnys ylittyy, metsäojitushankkeissa tyypillisesti ei haeta vesilain mukaista ojituslupaa, vaan metsäojitushanke käytännössä muotoillaan uudelleen pienentämällä toteutusala, jaksottamalla toteutusta tai luopumalla toteutuksesta kokonaan.

Nykysääntelyn mukaan metsäojitusten toteuttamisessa vesistö päästöjen hallinta perustuu haittojen etukäteiseen hankekohtaiseen minimoimiseen. Metsäojitusten vesistö päästöjen ohjaus perustuu yleisille ympäristöoikeudellisille lähtökohdille, jonka mukaan hankkeen saa lähtökohteisesti toteuttaa, mikäli toteuttaja minimoi aiheutuvat haitat parhaita olemassa olevia menetelmiä ja tekniikoita hyödyntäen. Metsäojitushankkeet jäävät tyypillisesti kokoluokaltaan ja päästöiltään vesilain luvan kynnyksen (VL 5:3) alle, joten käytännössä niiden vesiensuojelun vaatimustaso määrittyy vesilain yleisnorminannon (VL 2:7) perusteella ja ennakkovalvonta tapahtuu vesilain mukaisen ojitusilmoitusvelvollisuuden (VL 5:6) kautta.

Metsäojitusten osalta haittojen lieventämistä koskeva sääntely perustuu vesilain haittojen minimoimista koskevaan yleisnormiin, joka koskee myös kaikkia metsäojitushankkeita. Vesilain ojitusta koskevan sääntelyn mukaan ojituksessa on noudatettava, mitä vesilain 2:7:ssä säädetään. VL 2:7:n mukaan vesitaloushanke on toteutettava sekä vesivaroja ja vesialueita muutoin käytettävä siten, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, jos hankkeen tai käytön tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna.

Metsäojitushankkeiden ennakkovalvonta toteutuu ilmoitusmenettelyllä (VL 5:6), jonka oikeudellinen tarkoitus on tunnistaa luvanvaraiset metsäojitushankkeet. Käytännössä valvontaviranomainen tarkastaa annetun ilmoituksen ja voi ilmoitusmenettelyn yhteydessä antaa ei-sitovia ohjeita tai neuvoja hankkeiden vesistö päästöjen lieventämiseksi sillä uhalla, että

<sup>446</sup> Toiminnan oikealla ajoittaminen mainitaan usein keinona haittojen välttämiseen. Ks. esim. *Similä* ym. 2017. Metsätalouden ja metsäojitusten vesistö päästöt syntyvät yleensä vuosikymmenten aikajänteellä, joten metsäojitusten osalta ajoituksella voidaan ainoastaan pyrkiä haittojen lieventämiseen, esim. toteuttamalla hanke vähäisempänä tai valunnaltaan vähäisempänä vuodenaikana, jolloin valunnan seurauksena syntyvät haitat lieventyvät.

hankkeelle tulee muutoin hakea lupaa. Kyse ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovista määräyksistä, joiden noudattamiseen voitaisiin esimerkiksi jälkivalvonnassa puuttua tai joiden perusteella voitaisiin asettaa kompensaation liittyviä velvoitteita.<sup>447</sup>

Suurin osa kunnostusojituksista rahoitetaan julkisella tuella ja rahoitettavissa hankkeissa noudatetaan kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 15 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Tuen myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että toteutus suunnitelmaan on liitettävä vesiensuojeluselvytys. Lisäksi suunnittelussa ja toteutuksessa on käytettävä parhaita käytettävissä olevia ja kustannuksiltaan kohtuullisia vesiensuojelumenetelmiä ja -rakenteita. Kestävän metsätalouden rahoituslain edellytykset eivät kuitenkaan aseta muun lainsäädännön vaatimustasoa tiukempia vaatimuksia.<sup>448</sup>

### **Metsäojitusten vesistö päästöjä koskevan sääntelyn ongelmat ja puutteet**

Vesilakia ei ole lähtökohtaisesti suunniteltu hajakuormituksen vaan lupaa edellyttävien hankkeiden ohjaukseen. Myöskään haittojen minimoinnin periaatetta ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu suoraan sovellettavaksi (eli lupaharkinnan ulkopuolella sovellettavaksi) yleisnormiksi, vaan se on vesilain lupaharkintaa ja lupamääräysten asettamista ohjaava periaate. Vesistöhaittojen minimoinnin periaate (VL 2:7) on ainoa voimassa olevan lainsäädännön (VL ja YSL) säännös, jota edes voidaan soveltaa metsäojitusten vesistö päästöjen lieventämiseen. Lainsoveltajat eivät välttämättä sovelta sitä käytännössä ja esimerkiksi ojitusilmoituksia tarkastaessaan viranomaiset tyypillisesti nojautuvat metsätalouden vesiensuojelusuosituksiin.<sup>449</sup>

Vaikka ympäristönsuojelulain 10 §:n mukaan on mahdollista antaa valtioneuvoston asetus pilaantumisen ehkäisemiseksi muun muassa metsätaloutta koskien, tällaista asetusta ei ole annettu metsätalouden vähimmäisvaatimustasosta vesistö päästöjen lieventämiseksi (vrt. esim. nitraattiasetus maataloudessa).

Yksityiskohtaisempi sääntely olisi kuitenkin tarpeen, koska haittojen minimoinnin periaate on liian avoin suoran normiohjauksen toteutumiseen. Vaikka kestävän metsätalouden rahoituslaki ja metsätalouden vesiensuojelusuositukset korvaavat nykytilanteessa täsmällisemmän sääntelyn puutteita, ne eivät ole riittäviä, sillä esimerkiksi lain rikkomistapauksessa tai ympäristövahingon korjaamistapauksessa velvoitteet on voitava perustaa lainsäädäntöön. Haittojen minimoinnin periaate on liian avoin jälkivalvonnassa sovellettavaksi. Sillä vaikka havaitaisiin haittoja ympäristössä tai vesialueella, on epäselvää, onko VL 2:7:n rikkominen osoitettavissa.

Haittojen minimoinnin periaatteen mukaan haittoja tulee minimoida eli lieventää siltä osin kuin se on kustannuksiltaan kohtuullista. Tämä on ristiriidassa vesipolitiikan puitedirektiivin kanssa, sillä se edellyttää saavuttamaan asetetut ympäristötavoitteet lähtökohtaisesti kustannuksista riippumatta.

Lisäksi ongelmia voi syntyä vesistö päästöjen kumuloitumisesta, jonka hallintaan nykysääntely ei näyttäisi tuottavan riittäviä työkaluja. Nykysääntelyssä metsäojitusten vesistö haittojen torjunta perustuu haittojen lieventämistoimiin, mutta ongelmia voi siitä huolimatta syntyä

<sup>447</sup> Halonen 2016a s. 55–58.

<sup>448</sup> Kestävän metsätalouden rahoituslaissa tarkoitettuna vesiensuojeluselvytyksenä pidetään tietoja, jotka on ilmoitettava vesilain tarkoittamassa ojitusilmoituksessa (MMM asetus kestävän metsätalouden rahoitukseen liittyvien asiakirjojen sisältövaatimuksista 622/2015, 5 §). Näin ollen kestävän metsätalouden rahoituslain erillinen vesiensuojeluselvytys vastaa sisällöltään ojitusilmoituksessa vesiensuojelun osalta annettavia tietoja. Lisäksi kestävän metsätalouden rahoituslain edellytys, että suunnittelussa ja toteutuksessa on käytettävä parhaita käytettävissä olevia ja kustannuksiltaan kohtuullisia vesiensuojelumenetelmiä ja -rakenteita, vastaa sisällöltään VL 2:7:n haittojen minimoinnin veloitetta. Ks. tarkemmin Halonen 2016a s. 53–54 ja Halonen 2016b s. 356–357.

<sup>449</sup> Pappila 2016 s. 11–14.

useiden hankkeiden yhteisvaikutuksista. Nykysääntelyssä ojitusilmoitusmenettelyn tavoitteeksi on asetettu, että viranomainen arvioi myös yhteishaittoja valuma-alueella. Laista puuttuu kuitenkin keinot puuttua ennakkollisesti useiden hankkeiden yhteishaittoihin. Ainoa keino on edellyttää vesilain mukaista lupaa, mutta käytännössä se ei toimi, kun haitat syntyvät usean hankkeen yhteisvaikutuksista.

Myös tämä voi olla ristiriidassa vesipolitiikan puitedirektiivin ympäristötavoitteiden asettamien vaatimusten suhteen (ks. edellä Weser-tapaus), koska jo yhden laadullisen tekijän huononeminen tarkoittaa vesimuodostuman tilan huonontumista. Kun nykysääntelyn nojalla ei voida systemaattisesti ottaa huomioon yhteisvaikutuksia, ei voida varmistua, että metsätalouden toimenpiteet eivät kumuloituvien vaikutusten kautta uhkaa vesimuodostumakoh- taisten tilatavoitteiden saavuttamista tai aiheuta tilan huonontumista.<sup>450</sup> Metsätalouden hankkeet voivat uhata erityisesti pienten ja latvavesistöjen laatutavoitteita.

## 5.4. Kalastolle aiheutuvat haitat

### Kalatalousvelvoitteen ja -maksun mukaiset toimenpiteet

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaan hankkeesta vastaava on velvollinen ehkäisemään kalakannoille ja kalastukselle aiheutuvaa vahinkoa. Kalatalousvelvoitteesta ja maksusta säädetään vesilain 3:14:ssä. Säännöstä sovelletaan vesilain nojalla luvanvaraisiin hankkeisiin ja ympäristönsuojelulain viittaussäännösten (YSL 57 §) johdosta ympäristöluvanvaraisiin hankkeisiin, jos niistä voi päästöjen vuoksi aiheutua kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa. Vesilain säännös kattaa sekä *kalakannoille* aiheutuvan vahingon että *kalastukselle* aiheutuvan vahingon. Perinteisesti säännöksen soveltamisalan painopiste on ollut kalastukselle ja taloudellisesti arvokkaille kalakannoille, erityisesti vaelluskaloille, aiheutuvien vahinkojen ehkäisemisessä.<sup>451</sup> Viime vuosina huomiota on enenemissä määrin saanut myös *kalakantoihin* kohdistuvien vaikutusten lieventämistarve.<sup>452</sup>

Vesilain mukaan vaikutuksia ehkäistään ja vähennetään kalatalousvelvoitteella ja kalatalousmaksulla. Jos hankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen vähentämiseksi (*kalatalousvelvoite*) tai maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle (*kalatalousmaksu*) (VL 3:14.1). Hankkeesta vastaavalle on mahdollista määrätä myös molemmat velvoitteet (VL 3:14.2).

Kalatalousvelvoitteella tarkoitetaan käytännössä toteutettavaa toimenpidettä kuten kalatietä, kalataloudellista kunnostustoimenpidettä, istutusta tai muuta kalataloudellista hoitotoimenpidettä taikka niiden yhdistelmää (VL 3:14.3). Haittoja voidaan ehkäistä ja lieventää Kyse on varsin laajalla valikoimalla toimenpiteitä, joihin kuuluu mm. elinympäristöjen ja lisääntymis-alueiden hoitotoimenpiteet.<sup>453</sup> Toimenpiteet ovat keskenään tasavertaisessa asemassa, kun kalateiden historiallisesta etusijasta on luovuttu. Toimenpide tai toimenpideyhdistelmä tulee valita siten, että käytettävissä olevilla resursseilla saavutetaan suurin hyöty.<sup>454</sup>

<sup>450</sup> Pappila – Halonen 2015 s. 91–92.

<sup>451</sup> Hollo 2014 s. 155.

<sup>452</sup> Tätä ilmentävät esimerkiksi KHO:n päätökset 29.12.2013 t.355 ja 356, joissa järvilohen uhanalaisuudelle ja suojelun tarpeelle on annettu painoarvoa. Ks. oikeudellisten tulkintojen kehittymisestä vaelluskalojen osalta Belinskij – Soininen 2017, erityisesti s. 96–105.

<sup>453</sup> HE 277/2009 s. 69.

<sup>454</sup> HE 277/2009 s. 69.

Kalatalousmaksu määrätään kalastolle aiheutuvien haittojen perusteella. Se käytetään kalatalousvelvoitteen mukaisten toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan (VL 3:14.4). Maksua voidaan siten käyttää samanlaisiin toimenpiteisiin, jotka hankkeen toteuttaja voitaisiin velvoittaa toteuttamaan. Nykyään kalatalousvelvoite ja -maksu ovatkin lain nojalla samanarvoisia.<sup>455</sup>

Kalatalousvelvoitteen ja -maksun alueellista kohdentumista rajoittaa kulloinkin kyseessä olevan hankkeen vaikutusalue. Vesilain 3 luvun säännöksiä sovelletaan vesitaloushankkeisiin (VL 3:1). Myös ympäristölupa koskee tiettyä toimintaa ja siitä aiheutuvia vaikutuksia (YSL 48 § ja 52 §). Kalatalousmaksu tai velvoite asetetaan tietystä hankkeesta kalastolle tai kalastukselle aiheutuvien vaikutusten korjaamiseksi. Kalatalousvelvoitteen tai maksun vaikutusten tulee siis toteutua samalla alueella, jossa hankkeen haitalliset vaikutukset ilmenevät. Lisäksi laissa erikseen todetaan, että kalatalousmaksu tulee käyttää sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu (3:14.4). Sama lähtökohta koskee myös kalatalousvelvoitetta, jonka osalta todetaan, että tarkkailu voi tulla kyseeseen sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu (3:14.3). Esimerkiksi kokonaan toisessa vesimuodostumassa toteutettavia toimenpiteitä, kuten nousuesteiden purkamista tai kunnostuksia, ei voida toteuttaa kalatalousvelvoitteella tai -maksulla.

Kalatalousvelvoitetta tai -maksuna määrättäessä tulee ottaa huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat toimenpiteet ja kalastuksen järjestely (VL 3:14.2).

---

<sup>455</sup> Historiallisesti niiden suosio on vaihdellut, ks. HE 277/2009 s.69. Vaikuttaa siltä, että viime aikoina kalatalousvelvoitteiden suosio on jälleen kasvanut ja maksujen vähentynyt.

## 6. KOMPENSAATION KEHITTÄMINEN VESIYMPÄRISTÖSSÄ

### 6.1. Ekologiset kompensatiot vesienhoidossa

Weser-ratkaisun ilmentämän vesienhoidon ympäristötavoitteiden velvoittavuuden kiristymisen vuoksi kompensatioiden soveltamismahdollisuuksien tarkastelu on perusteltua. Kompensatiot voivat lisätä joustavuutta vesienhoidon suunnittelujärjestelmään ja hankkeiden luvitukseen sekä uusia keinoja vesien tilan parantamiseksi. Kompensatiotoimenpiteet voivat erityisesti olla ajankohtaisia hankkeissa, jossa niiden avulla voidaan välttää vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen. Esimerkiksi ravinnepäästöjen vähentäminen kompensatiotoimenpiteillä tiettyyn vesimuodostumaan voi mahdollistaa ympäristöluvan myöntämisen uudelle toiminnalle koska lupaharkinta perustuu resipienttiperiaatteeseen. Vaikutusten sallittavuuden arvioinnissa otetaan huomioon vaikutusalueena toimivan vesistön olosuhteet. Jos kompensatiotoimenpiteillä estetään vesimuodostuman tilan huonontuminen, vesitalousluvan tai ympäristöluvan myöntämiselle ei ole vesienhoidon ympäristötavoitteista aiheutuvia esteitä. Velvoitteiden asettamista rajoittaa kuitenkin se, että vesilaista ja ympäristönsuojelulaista puuttuu nimenomainen kompensatiotoimenpiteitä koskeva säännös, joten rajoitteiden asettaminen edellyttää luvan hakijan vapaaehtoista sitoutumista kompensatiotoimenpiteisiin.

Vesienhoitolainsäädännöstä johtuu myös reunaehtoja. Ensinnäkin ympäristötavoitteet ovat vesimuodostumakohtaisia. Tästä syystä hankkeen vaikutusalueen ulkopuolella toteutettavien *ex-situ* kompensatiotoimenpiteiden vaikutusten tulee ilmetä samassa vesimuodostumassa, johon hanke vaikuttaa. Ympäristötavoitteiden vesimuodostumakohtaisuus ei salli sitä, että kompensatioiden avulla luotaisiin hävitettäviä luonnonarvoja toisaalla vesimuodostuman ulkopuolella. Ajatus ”korvaavien luonnonarvojen alueista”, joita kompensatiolla pääsääntöisesti tarkoitetaan, sopii heikosti yhteen oikeudellisesti velvoittavan vesimuodostumakohtaisen tavoitteen kanssa. Toisessa vesimuodostumassa toteutettavia kompensatiotoimenpiteitä, kuten virtaeläimistölle sopivien jokihabitaattien luomista tai nousuesteiden poistamista, ei voida ottaa huomioon arvioitaessa hankkeen vaikutuksia vesienhoidon ympäristötavoitteisiin hankkeen vaikutusalueella, ellei toimenpiteiden vaikutus ulotu myös hankkeen vaikutusten kohteena olevaan vesimuodostumaan.

Vesiekosysteemien kytkeytyneisyys osaltaan voi lieventää tätä haastetta. Tietyn vesimuodostuman veden laatuun ja näin myös ekologiseen tilaan vaikuttavat usein merkittävästi koko valuma-alueelta tulevat päästöt. Erityisesti ravinnepäästöjen tapauksessa kompensatioiden alueelliset käyttömahdollisuudet voivat siten olla laajat – esimerkiksi hajakuormituksesta aiheutuvien ravinnepäästöjen vähentäminen joen valuma-alueella voi parantaa vedenlaatua sellaisessa rannikkovesimuodostumassa, johon uuden hankkeen vaikutukset kohdentuvat. Hankkeen vaikutuksia kompensoivia *ex situ* -toimenpiteitä saattaa siten olla mahdollista toteuttaa myös toisen vesimuodostuman alueella, esimerkiksi vähentää ravinnekuormitusta ylävirran puolella, kun vaikutus ulottuu myös alajuoksulla sijaitsevan hankkeen vaikutusalueelle.

Toiseksi kompensatiotoimenpiteitä suunniteltaessa tulee huomioida edellä jaksossa 5.2 ajallisen vaikuttavuuden haaste. Jäsenvaltioilla on jonkin verran liikkumavaraa vesienhoidon tilatavoitteiden saavuttamisessa. Kompensatiotoimenpiteiden korvaavien vaikutusten ei tarvitse olla välittömiä, mutta niiden on vastattava heikennyksiä vesienhoitokauden aikana.

Kolmanneksi kompensatiotoimenpiteiden käyttöön myös vedenlaadun osalta liittyy ekologisen vaikuttavuuden kohdalla käsitelty luonnonarvovastaavuus. Kompensatioiden vaikutuksia pitäisi pystyä arvioimaan laatutekijä- ja jopa luokittelumuuttujatasolla, sillä vesimuodostuman heikentämiskielto ulottuu myös sellaisiin laatutekijöihin, jotka ovat paremmassa tilassa kuin muodostuman kokonaistilaksi on arvioitu. Kompensatiotoimenpiteiden näkökulmasta huomion kiinnittäminen laatutekijöihin tarkoittaa like-for-like -periaatteen noudattamista. Esimerkiksi pohjaeläimistön tilan huononeminen tulisi kompensoida toimenpiteillä, jotka parantavat pohjaeläimistön tilaa vesimuodostumassa. Like-for-like -periaatteen seuraaminen voi kuitenkin olla haasteellista, sillä vesimuodostuman tilaa kuvaavat laatutekijät on valittu kuvaamaan koko vesimuodostuman tilaa. Käytännössä lienee harvoin niin, että hankkeella olisi vaikutuksia ainoastaan yksittäiseen laatutekijään. Tyypillisemmin kyse on esimerkiksi uuden ravinnekuormituksen kompensoinnista vesimuodostumassa. Kovin yksityiskohtainen arviointi ei liene mahdollista tai edes tarpeellista, jos pystytään toteamaan, ettei laatutekijöiden tila kokonaisuudessaan heikkene.

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuus ja poikkeamiselle asetetut tiukat edellytykset kannustavat toimijoita etsimään keinoja poikkeamisen tarpeen välttämiseen. Jos hankkeesta aiheutuvia vaikutuksia ei voida ehkäistä tai lieventää tarpeeksi, ympäristötavoitteiden vaarantuminen ja siten poikkeamisen tarve voi olla mahdollista välttää toteuttamalla vaikutuksia vähentäviä toimenpiteitä toisaalla – edellä esitetyin rajoituksin.

Fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden haittoja voidaan kompensoida sekä korvaamalla varsinaisia fyysisiä muutoksia (kunnostamalla esim. elinympäristöjä hävinneiden tilalle) että puuttumalla päästöihin (sitomalla esim. ruoppauksista aiheutuvia ravinteita toisaalla). Pilaavia vaikutuksia, eli käytännössä yleisimmin ravinnepäästöjä, voidaan kompensoida toisiin valuma-alueen päästöihin vaikuttavilla toimilla vähentäen ravinnekuormitusta (esim. kosteikkojen luomisella, särkikalojen kalastuksella ym.).

Kompensatioiden käytön näkökulmasta vesienhoidon toimenpideohjelma tarjoaa olemassa olevan suunnittelujärjestelmän, jonka puitteissa kompensatioiden käyttöä voidaan kehittää nykyisen sääntelyn pohjalta. Toimenpideohjelmat laaditaan valuma-aluekohtaisesti, joten kompensatioiden tarvetta ja vaikutuksia voidaan arvioida koko valuma-alueen mittakaavassa. Tämä lähestymistapa mahdollistaa esimerkiksi hajakuormituksen vähentämiseksi muulla saman valuma-alueen sisällä tehtävien toimenpiteiden huomioimisen ja näin luo edellytyksiä mahdollisille uusille hankkeille.

Kompensatioiden tarkasteleminen toimenpideohjelman kontekstissa voi olla perusteltua myös ajallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Toimenpideohjelmassa kompensatiotoimenpiteiden ja hankkeiden vaikutuksia arvioidaan yksittäistä hanketta laajemmalla tasolla ja pidemmällä aikaskaalalla. Uuden hankkeen vaikutukset on voitava kompensoida vesienhoitokauden aikana, jotta ympäristötavoitteista poikkeamisen tarve voidaan välttää.

## **6.2. Metsäojitettujen soiden vesistö päästöjen aiheuttaman haitan kompensatiot**

Metsätalouden kumuloituvien haittojen aiheuttamia ongelmia voidaan korjata tai pyrkiä vähentämään erilaisilla jälkikäteisillä kunnostamis- ja ennallistamistoimilla. Tällä hetkellä kunnostaminen tarkoittaa usein ns. valuma-aluekunnostuksia eli valumavesien ravinteita ja kiintoaineita pidättävien vesiensuojelurakenteiden rakentamista valuma-alueelle. Tällaisia vesiensuojelurakenteita ovat esimerkiksi pintavalutuskentät, putkipadot tai kosteikot. Toisaalta

tällä hetkellä kunnostamistoimina toteutetaan myös ojitusten turmelemien virtavesien ja tietyn edellytyksin myös ojitettujen soiden ennallistamisia.

Nykyhetkellä edellä mainittuja kunnostamis- ja ennallistamistoimenpiteitä toteutetaan muun muassa hanketyönä julkisella rahoituksella. Koska kunnostamistoimet kohdistuvat usein melko suorapiirteisesti metsätalouden aiheuttamien haittojen poistamiseen, olisi syytä pohdita, olisiko metsätalouden hankkeiden syytä osallistua tarvittavien kunnostus- ja ennallistamistoimenpiteiden kustantamiseen kompensaatiomaksuvelvoitteen kautta.

Lieventämistoimenpiteistä huolimatta metsätalouden toimenpiteet ja erityisesti ojitukset aiheuttavat päästöjä eli ns. jäännöshaittaa vastaanottavaan vesistöön. Mikäli hajapäästöihin, kuten metsäojitusten jäännöshaittoihin, liittyisi kalatalousmaksun kaltainen jäännöshaitan mukaan määräytyvä päästömaksu, jokainen yksittäinen hanke osallistuisi edellä kuvattujen kunnostamis- tai ennallistamistoimenpiteiden toteutukseen.

Kompensaatiotoimenpiteinä voitaisiin edistää metsätalouden hankkeiden vesistöpäästöjä torjuvien valuma-aluetasojen vesiensuojelurakenteiden toteutusta joko samalla valuma-alueella tai siellä, missä toteutus on kannattavinta. Edellä jaksossa 2.3 todettiin, että tässä selvityksessä katsomme, että vesiympäristöympäristössä päästöjen talteenotto on luettavissa ekologiseksi kompensaatioksi. Lisäksi olisi mahdollista toteuttaa tietyn edellytyksin kompensaationa metsäojitetun suon ennallistamistoimia. Metsäojitetun suon luonnontilan palauttamisen välittömiin vaikutuksiin liittyy vesistöpäästöjen lisääntyminen, minkä vuoksi vesistöpäästöjen kompensaation näkökulmasta suon ennallistaminen on kuitenkin ongelmallista. Kompensaationa voitaisiin myös toteuttaa toimenpiteitä, joilla poistetaan metsätalouden ja metsäojitusten kiintoainespäästöjä vesistöistä tai virtavesistä.

Metsätalouden vesistöpäästöt ovat aina laskennallisia ja perustuvat tutkimuksessa tehtyihin arvioihin (ominaiskuormituslukuihin). Yksinkertaisin lähtökohta olisi se, että kaikki metsätalouden hankkeet aiheuttavat jäännöshaittaa, jonka määrää arvioitaisiin laskennallisesti ja esimerkiksi suhteessa hankkeen kokoon. Päästömaksu tulisi perustaa ominaiskuormituslukuihin, jotta soveltaminen on yksinkertaista ja jouhevaa. Lukujen muuntaminen rahamääräiseksi päästömaksuksi edellyttää lisäselvittelyä, mikäli tällaiseen järjestelmään siirtyminen katsotaan aiheelliseksi.

Olennaista on, että tämä ei muodostuisi verotyyppiseksi maksuksi, joten myös maksun käyttösunnitelma tulisi laatia kalatalousmaksujen käyttösunnitelman tapaan (ks. esim. Kymijoen ja sen edustan merialueen kalatalousmaksujen käyttösunnitelma). Tällainen suunnitelma olisi aiheellista sisällyttää osaksi vesienhoitosuunnittelua.

Metsätalouden nykyisen valtioneuvostonjärjestelmän ja esimerkiksi kunnostusojitusojituksille maksettavan valtion tuen osalta on myös tarpeen selvittää, aiheuttaako voimassa oleva sääntely niin sanottuja luonnonvastaisia kannustimia, jotka osaltaan myötävaikuttavat vesistöhaittojen aiheutumiseen tekemällä toiminnan taloudellisesti kannattavammaksi.<sup>456</sup> Luonnonvastaisten kannustimien poistaminen on kustannustehokkaimpia keinoja edistää biologisen monimuotoisuuden suojelua, koska tällaisten kannustimien poistaminen vähentää sekä välittömiä julkisia menoja että haittojen korjaamisesta aiheutuvia välillisiä kustannuksia joko julkiselle vallalle tai yksityiselle toimijalle.

---

<sup>456</sup> Naskali – Hiedanpää – Suvantola 2006 s. 71–75.



### 6.3. Kalastokompensaatiot

Nykyinen sääntely periaatteessa mahdollistaa kompensatiotoimenpiteiden määrittämisen kalatalousvelvoitteessa. Kalatalousvelvoitteen, ja sitä vastaavasti maksun, määritelmä on niin laaja, että se voi kattaa myös ekologisiksi kompensatioiksi katsottavat toimenpiteet. Näitä voivat olla esimerkiksi fyysiset toimenpiteet, kuten lisääntymisalueiden kunnostaminen ja rakentaminen, nousuesteiden poistaminen ja esimerkiksi vanhojen uomien kunnostaminen. Periaatteessa istutuksia voidaan pitää ekosysteemipalveluja eli kalasaalista kompensoivina toimenpiteinä. Sen sijaan mahdolliset vedenlaadun parantamiseen tähtäävät muualla kuin hankealueella tehtävät toimenpiteet (kosteikkojen rakentaminen ravinteiden pidättämiseksi, muut toimet valuma-alueelta tulevien päästöjen vähentämiseksi) eivät istu kalakannan hoitotoimenpiteiden määritelmän alle.

Kalatalousvelvoitetta tai -maksuna määrittäminen rajoittaa edellytys siitä, että niiden suorittamisesta ei saa aiheutua saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia (VL 3:14.2). Ekologisten kompensatioiden kustannusten täytyy näin olla suhteutettavissa niillä saatavaan hyötyyn kalastolle ja kalastukselle sekä kohtuullisia hankkeen kokonaiskustannuksiin verrattuna (VL 2:7). Edellä esitetyn perusteella lähtökohdiana voidaan pitää sitä, että toteutettaessa ekologisia kompensatioita nykyisen sääntelyn nojalla tulisi kustannusten olla vastaavalla tasolla kuin asetettaessa muita kalataloustoimenpiteitä tai -maksuja.

Kalatalousvelvoitteessa ei voida määrätä toimenpiteistä, jotka toteutettaisiin täysin toisessa vesimuodostumassa, jolla ei olisi liityntää hankkeen vaikutusalueeseen.<sup>457</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että kompensatiotoimenpiteitä kuten nousuesteiden purkamista tai kunnostuksia ei välttämättä nykyisen sääntelyn nojalla voida toteuttaa siellä missä niistä olisi saatavilla suurin hyöty.

Ekologisten kompensatioiden käyttömahdollisuudet nykyisen sääntelyn puitteissa riippuvat myös siitä, onko kyse uudesta hankkeesta vai olemassa olevasta toiminnasta. Uusien hankkeiden osalta ekologisten kompensatioiden määrittäminen on edellä kuvatuin edellytyksin mahdollista. Sen sijaan olemassa olevien hankkeiden uusista kompensatiotoimenpiteistä määrittäminen edellyttäisi kalatalousvelvoitteen muuttamista ainakin niissä tilanteissa, joissa muutos lisäisi velvoitteen kustannuksia. Tämä on mahdollista vain laissa säädetyn edellytyksin, jotka ovat erityisesti vesitalouslupien tapauksessa rajatut.<sup>458</sup> Kalatalousmaksun osalta muutoksia voidaan tehdä käyttösuunnitelman puitteissa, mutta tällöinkin määrätyn maksun rajoissa.

Kalastolle ja kalastukselle aiheutuvien haittojen kompensoimiseen vesitaloushankkeissa liittyvät myös edunmenetysten korvaukset. Kompensatiotoimenpiteitä määrättäessä, erityisesti, jos niitä määrätään istutusten sijaan, tulee varmistua siitä, että myös kalastukselle aiheutuvat haitat kompensoidaan tai korvataan.

Ekologisten kompensatioiden näkökulmasta kalatalousmaksun etuna on niiden suurempi joustavuus. Kalatalousvelvoitteessa määrätään lähtökohtaisesti toteutettavista toimenpiteistä, joiden toteuttamisesta laaditaan kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma (VL 3:15.1). Suunnitelman toimeenpanossa on jonkin verran joustavuutta esimerkiksi istutettavien kalalajien osalta, mutta se on maksua joustamattomampi. Kalatalousmaksun toteutta-

<sup>457</sup> Ks. myös Koljonen ym. 2017 s. 39.

<sup>458</sup> Ks. kalatalousvelvoitteen muuttamisen edellytyksistä Belinskij – Soininen 2017 ja Hepola 2007.



miseen liittyen laaditaan kalatalousmaksun käyttösuunnitelma, jossa yksilöidään kalatalousmaksulla tehtävät toimenpiteet (VL 3:15.2). Kalatalousmaksun käyttösuunnitelmaa voidaan muuttaa ilman, että varsinaisen kalatalousmaksua muutetaan. Lisäksi kalatalousmaksun käyttösuunnitelma voidaan laatia yhteisenä samaan vesialueeseen kohdistuvien haittojen osalta.<sup>459</sup> Yhteinen käyttösuunnitelma mahdollistaa periaatteessa ekologisten kompensatioiden ja niiden vaikutusten tarkastelemisen hieman laajemmin eli vesialueen kontekstissa.

Säätelyn kehittämisessä on huomioitava kalatalousmaksun tai -velvoitteen sekä edunmenetyksen korvaamisen välinen vuorovaikutus. Kalatalousmaksun kohdentaminen ekologisiin kompensatioihin voi periaatteessa johtaa siihen, että kalastukselle aiheutuu sellaista haittaa, jota edunmenetyksiä korvattaessa ei ole huomioitu. Lähtökohtaisesti korvausten käsittelyn ja kalatalousvelvoitteen asettamisen samanaikaisuuden pitäisi estää tällaisen kokonaan korvaamatta jäävän haitan syntyminen. Jos olemassa olevaa kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksun kohdentumista muutetaan jälkikäteen, haitankärsijän asema voi muuttua. Esimerkiksi aiemmassa korvausratkaisussa on saatettu ottaa korvauksia vähentävänä tekijänä huomioon istutuksista kalastukselle saatava hyöty, jolloin istutuksista luopuminen ekologisten kompensatioiden toteuttamiseen voi vähentää tätä hyötyä.

---

<sup>459</sup> HE 277/2009 vp s. 70.

## 7. SUOSITUKSET

### 7.1. Ekologisen kompensaation käyttöönotto suojeltujen luonnonarvojen turvaamisessa

#### Jatkuvan kehittämisen todennäköisyys

Ekologisen kompensaation käyttöönotto vaatii – kuten hankkeessa kuullut asiantuntijatkin ovat useassa eri yhteydessä huomauttaneet – hyvää suunnittelua, jotta hyvä tarkoitus ei kompastu suunnitteluvirheisiin ja menetä yhteiskunnallista tukeaan. Ulkomaiset esimerkit, joista tässä selvityksessä tarkastellut Saksan ja Australian mallit on tunnistettu eräänlaisiksi ”mallimaiksi”, osoittavat myös, miten hyvälläkin suunnittelulla toteutettava ekologinen kompensaatio edellyttää pitkäaikaista kehittämistä, hiomista ja tarkentamista, jopa jatkuvaa ”justeerausta”. Tässä hankkeessa ei näin ollen rehellisyyden nimessä esitetä mitään vaihtoehtoa ”avaimet käteen” -mallina.

Edellä esitetyissä kolmessa mallissa on kussakin etunsa ja haasteensa. Tarkasteltujen ulkomaisten mallien yhteinen kehityssuunta on selkeästi kompensaatioiden vaihdannan mahdollistaminen ja sitä kautta kompensaatioihin kannustaminen. Se on ekologisen tavoitteen kannalta varmin vaihtoehto, mutta sen sääntely on kaikkein haastavin tehtävä. Pitkällä tähtäimellä siihen pyrkimistä on kuitenkin suositeltava, jotta luonnon monimuotoisuuden vähemisen keskeiseen tekijään, eli maankäytön muodon muuttamiseen taloudelliseen toimintaan voidaan puuttua korjaavien toimien velvoitteella samalla kun luodaan kannustin luonnonarvojen tuottamiseen myös yksityisten maanomistajien toimintana.

Lyhyellä tähtäimellä muissa tarkastelluissa vaihtoehtoissa on elementtejä, joiden kautta ekologista kompensaatiota voi lähestyä kehitysprosessina. Nykyistä sääntely-ympäristöä voidaan täydentää tietyillä valinnoilla, jotka mahdollistavat seuraavia. Samoin on toimenpiteitä, joita voidaan tehdä jo nykyisen lainsäädännön nojalla ja toimenpiteitä, jotka edellyttävät lainsäädännöllisiä muutoksia. Tämän johdosta ja pitäen pitkän aikavälin tavoitteena kompensaatiovaihdantajärjestelmää, suositukset suojeltujen luonnonarvojen kompensaatioiden ohjauskeinoiksi esitetään seuraavassa ”askelkivinä”. Toimenpiteet esitetään jäljempänä (Taulukko 16) myös luokiteltuna ekologisen kompensaation keskeisiin ratkaisuihin.

#### Askelkivet

1. Laaditaan valtakunnalliset ohjeet, joissa
  - a. täsmennetään kompensaatio- ja lievennystoimienpiteiden ero olemassa olevan tutkimustiedon ja hallintokäytännöstä saatujen kokemusten perusteella
  - b. määritetään mittaamisperusteet hankkeen suojelluille luonnonarvoille aiheuttamien haittojen ja niiden korvaamiseen tarvittavien kompensaatioiden yhdenmukaiselle arvioinnille
  - c. määritetään korvaavuuden ja lisäisyyden periaatteet
  - d. määritetään raportointivelvollisuudet
  - e. määritetään toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä, jos korvaavien arvojen tuottamisen tavoitetta ei saavuteta.

2. Otetaan valtakunnalliset ohjeet käyttöön luonnonsuojelulaista ja vesilain luontotyyppisuojelesta haettavien poikkeusten päätöksenteossa ja koulutetaan ympäristöhallintoa laajasti niiden soveltamiseen.

Nämä ohjeet tarpeen myös myöhemmille vaihtoehdoille, joten ne muodostavat askelkiven mahdollisille myöhemmille valinnoille. Ohjeet yhtenäistävät hallintokäytännön ja nopeuttavat päätösten valmistelua.

3. Ympäristönkäyttöön liittyvän luvan ja luonnonsuojelulaista tarvittavan poikkeuksen myöntäminen koordinoidaan valmisteltavana olevassa laissa eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (jäljempänä "yhden luukun laki").

Toimenpiteen osalta lainsäädännön uudistus on jo pitkällä ja mahdollisesti etenee jo lähiaikoina eduskuntaan. Näin luonnonsuojeluviranomaisella ja lupaviranomaisella on yhtenäinen käsitys mahdollisuuksista välttää luonnonarvoille aiheutuvaa haittaa, lieventää sitä ja tunnistaa jäännöshaitta, johon tarvitaan poikkeus luonnonsuojelulaista. Tämä ratkaisu on välttämätön kaikkien vaihtoehtojen mallien jouhevalle ja joutuisalle päätöksenteolle.

4. Kehitetään korvaavien toimien avoin sähköinen tietoaalusta, johon sisältyy
  - a. ensivaiheessa tieto sallituista poikkeuksista ja niiden korvaamiseksi vaadituista korvaavista toimenpiteistä, tieto toteutusvaiheesta (hyväksytty, aloitettu, valmis).
  - b. kompensatiomaksujärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tieto sallituista poikkeuksista, määrätyistä kompensatiomaksuista ja niillä toteutettavien korvaavista toimenpiteistä ja toteutusvaiheesta (määrätty maksu, aloitettu, valmis).
  - c. kompensatiovaihdon käyttöönoton yhteydessä tieto sallituista poikkeuksista ja edellytetyistä korvaavista arvoista, kompensatioiden tuottajiksi hyväksytyt toimijoista ja tuotettavista korvaavista arvoista (sijainti, tuotettava arvo, suunniteltu toteutusvaihe kuten edellä); tuotettujen korvaavien toimien siirroista sekä käytöstä kompensatiovelvoitteen toteuttamiseen tai suojelutarcoituksiin (käytetty).

Tämä toimenpide on kompensatiojärjestelmän peruskivi, sillä kompensatioiden käytön keskeinen haaste on yhteiskunnallinen hyväksyttävyys. Sekä asiantuntijoina kuultujen intressitahojen edustajien esittämä huoli luonnonarvojen "anekaupasta" ja muuttumisesta taloudellisen kaupankäynnin kohteeksi että toiminnanharjoittajien vastaava huoli sosiaalisen toimiluvan saamisesta ja viherpesun leimasta on otettava vakavasti. Paras tapa vastata molempiin huolenaiheisiin on varmistaa toiminnan läpinäkyvyys ja kompensatioiden jäljitettävyys. Sähköinen alusta myös kompensatiovaihdon vaiheessa merkittävästi vähentää neuvottelukustannuksia, joiden on ulkomaiden kokemuksissa ja tutkimuksissa todettu voivan muodostua huomattaviksi esteiksi järjestelmän käytössä. Alustaa on syytä kehittää jatkuvana prosessina, koska vaihdantaan sovellettavan järjestelmän rakentaminen on haastavaa.

5. Valmistellaan kompensatiomaksun käyttöönottoon liittyvä lainsäädäntö, joka systemaattisesti on sisällytettävä luonnonsuojelulakiin, mutta jota valmisteltavana olevan yhden luukun lain mukaisesti sovelletaan yhtenäispäätöksenteossa niin, että poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä tapahtuu osana muuta ympäristölupaa koskevaa päätöksentekoa. Säännökset koskisivat

- a. Velvoittamista määräämään poikkeuksen hakijan suorittamaan kompensatiomaksun, joka vastaa hankkeella aiheutettavien haittojen korvaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannuksia,
- b. hankkeen toteuttajan vapautumista kompensatiovelvoitteesta kompensatiomaksun suorituksella,
- c. kompensatiomaksun saajaa ja korvaavien toimien toteuttamista asetetussa määräajassa, jonka ei tulisi olla 3 vuotta pidempi,
- d. raportointia, seurantaa ja valvontaa,
- e. valvonta- ja varmennustoimenpiteitä, joihin on ryhdyttävä, jos korvaavien arvojen tuottamisen tavoitetta ei saavuteta,
- f. kompensatiomaksun talletusta ja suorittamista toimenpiteiden etenemisen mukaisesti, sekä
- g. korvaavien toimenpiteiden alueiden pysyvyyden varmistamista, mihin liittyy suojelualueiden perustamisedellytyksiin (LSL 10 §) lisättävä säännös alueen käytöstä korvaaviin toimenpiteisiin.

Kompensatiomaksua koskeva sääntely olisi askelkivi myös mahdolliseen kompensatiovaihdantaan. Ensinnä kokemukset muista maista ovat osoittaneet, että kompensatiomaksua edellyttäviä tilanteita väistämättä tulee eteen mm. siksi, että etenkin alkuvaiheessa on vaikeuksia löytää korvaavien toimenpiteiden toteuttamispaikkoja tai korvaavia arvoja tuottavia toimijoita. Näin ollen säännökset eivät jää tarpeettomiksi, vaikka vaihdanta sittemmin otettaisiin käyttöön. Toiseksi kompensatiomaksujärjestelmässä korvaavien toimenpiteiden käyttöä voidaan testata käytännössä eräänlaisissa ”laboratorio-olosuhteissa”. Tässä tarkoituksessa on perusteltua käyttöönoton alkuvaiheessa valita kompensatioiden tuottajaksi esimerkiksi Metsähallitus esimerkiksi sisällyttämällä kompensatiotoiminta Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin tai jokin muu riittävän suuri ja hyvämaineinen toimija. Muutaman vuoden aikana kertyvien kokemusten perusteella todennäköisesti on tarvetta tarkentaa kompensatioiden hyväksyntää koskevia määräyksiä, ohjeita sekä aiheutuvien haittojen ja tuottavien luonnonarvojen mittaamista, ja järjestelmä on sillä tavoin ”ajettu sisään”, että kompensatioiden tuottajiksi voidaan hyväksyä muita toimijoita. Toimenpiteen toteuttaminen edellyttää, että toimenpide 1 on toteutettu eli todennäköisesti se on pantavissa täytäntöön vuonna 2020. Sääntelyn valmistelu on aloitettava viipymättä.

Edellä luetelluista säännöksistä hankkeen toteuttajan vastuusta vapautumista, raportointi- yms. velvoitteita ja varmennusta, maksun suoritusta sekä pysyvyyden varmistamista koskevat säännökset pääosin soveltuisivat myös kompensatiovaihdantajärjestelmään, joten tälläkin osin toimenpiteet olisivat myös sitä valmistelevia askelkiviä.

Tässä yhteydessä tulee harkittavaksi, koskeeko kompensatiovelvoite ainoastaan luonnon-suojelulaissa suojattuja luonnonarvoja tai onko sellaisia luonnonsuojelulaissa suojeltuja luonnonarvoja, joihin sitä ei sovellettaisi. Edellä todetusti tämän selvityksen lähtökohtana on, että uhanlaiset lajit ja luontotyytit kuuluisivat soveltamisalaan. Tämäkin määrittely kuuluu systemaattisesti luonnonsuojelulakiin sikäli, kun kyse on sen soveltamisalaan kuuluvista luonnonarvoista. Myöhemmässä vaiheessa tulee harkittavaksi, laajennetaanko kompensatiomaksu- tai vaihdantavelvoitetta muihin luonnonarvoihin kuten yksilöitäviin ekosysteemi-palveluihin.

6. Edellä mainittua lainsäädäntöä täydennetään kompensatiovelvoitteella ja kompensatiovaihdantaa koskevilla säännöksillä, jotka sääntelevät
  - a. Hankkeen toteuttajan velvoittamista korvaaviin toimenpiteisiin / korvaavien luonnonarvojen hankkimiseen,

- b. edellä mainitun vastuusta vapautumissäännöksen täydentämistä siten, että hankkimalla kompensatiotalletus hankkeen toteuttaja vapautuu vastuusta ja voi aloittaa hankkeen toteutuksen,
- c. korvaavia luonnonarvoja tuottavien tahojen hyväksyntää ja oikeudellisia velvoitteita,
- d. tuotettavien korvaavien luonnonarvojen arviointia ja hyväksyntää, sekä
- e. korvaavien luonnonarvojen vaihdantaa ja siihen liittyviä taloudellisia järjestelyitä.

Edellä todetusti useat kompensatiomaksua koskevat säännökset soveltunevat sellaiseen tai vähäisesti tarkennettuna myös kompensatiiovaihdantaan. Toimenpide luo oikeudelliset puitteet Suomessa pitkään esillä olleelle luonnonarvokauppajärjestelmälle ainakin tietyiltä osin.

Edellä luetelluista toimenpiteistä toimenpiteet 1, 2 ja 4 eivät edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia vaan ovat toteutettavissa välittömästi. Toimenpiteistä ensimmäiset kaksi ovat kiireellisiä ja toteutettavissa vuonna 2019.

Lainsäädännön muutoksia edellyttävät toimenpiteet 5 ja 6 ovat periaatteessa vaihtoehtoiset. Edellä esitetyn mukaisesti harppaus suoraan kompensatiiovaihdantajärjestelmään vaatii kuitenkin niin mittavaa lainsäädännöllistä valmistelua, että se lykkäisi tarpeettomasti ekologisen kompensaaion käyttöönottoa useilla vuosilla eteenpäin, mikä on kestämatöntä ottaen huomioon Suomen sitoumus pysäyttää luonnon monimuotoisuuden väheneminen.

Taulukko 16. Toimenpiteet ekologisen kompensaation käyttöönottamiseksi Suomessa luokiteltuna keskeisten ratkaisujen mukaan (ks. Taulukko 5).

Kategoria	Tekijä		Tarvittavat toimenpiteet ja niiden ajoitus
Tavoite	Kokonaisheikentymättömyys noudattaen mitigaatiohierarkiaa		
	Soveltamisala	Luonnonsuojelulain turvaamat luonnonarvot (Natura 2000 / rauhoitettujen lajien esiintymät / erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikat / luontodirektiivin ja lintudirektiivin lajien esiintymispaikat / vesilain turvaamat vesiluontotyypit	Nykyisellään laissa suojatut Muutokset (laajennus / supistus) edellyttävät lainsäädäntöä Määrittely, mitä ei voida kompensoida
Ekologinen vaikuttavuus	Luontoarvovastaavuus	Samaa samalla Parempaan vaihto edellyttää lainsäädäntöä ja ohjeistusta Luontotyyppitasolla korvaaminen, ellei laji ole sellainen, että tämä ei riitä turvaamaan korvaavuutta	Ohjeet ympäristöministeriön johdolla 2019  Asetustasoisesti säädettävä, mikäli lainsäädäntöön sisällytetään kompensaatiomaksuun / korvaaviin toimiin velvoittava säännös
	Ajallinen	Etukäteinen / määräaika toteutukselle Pysyvyyden varmistaminen	
	Alueellinen	Hyväksyttävä etäisyys heikennyksestä määriteltävä	
Puitteet	Vapaaehtoinen kompensaatio toimialan omilla standardeilla		Toimialojen itse päättämällä aikataululla
	Vapaaehtoinen kompensaatio valtion omistamien yhtiöiden yhteiskuntavastuun toteutusmuotona		Valtioneuvoston kanslian omistajaohjaus 2019
	Lainsäädäntö	Velvoite kompensaatiomaksuun ja sillä tuotettavien korvaavien arvojen sääntely	Luonnonsuojelulaki 2019-2020, voimaan kun ohjeet valmiit Mahdollinen Metsähallituslain muutos (sama ajankohta)
		Velvoite korvaaviin toimenpiteisiin ja kompensaatiovaihdamen järjestelmän sääntely	LSL muutos myöhemmässä vaiheessa, kun kompensaatiomaksujärjestelmässä todennettu korvaavien toimenpiteiden onnistumisen edellytykset
		Oikeussuhteiden järjestäminen	Kumpaanakin em. lainsäädännön muutokseen liittyen hankkeen toteuttajan, luonnonarvojen tuottajan sekä viranomaisen keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet
	Päätöksenteon integrointi	Yhtenäislupa	Yhden luukun laki 2019
	Mittaaminen	Yhtenäinen mittausmenetelmä vastaavuuden varmistamiseksi hankekohtaisesti / kompensaatiomaksun määrittämiseksi / kompensaatiovaihdamen vastaavuuden varmistamiseksi	Ohjeet ympäristöministeriön johdolla 2019  Asetustasoisesti kuten edellä ekologisen vaikuttavuuden osalta
Toteutuksen tehokkuus	Arvojen tuottaja	Hankevastaava samoin edellytyksin kuin muut tuottajat Kompensaatio-maksulla alkuun rajatut tuottajat / akkreditoituneet tuottajat Kompensaatiovaihdamen hyväksytyt luontoarvojen tuottajat	Säännökset kompensaatiomaksun tuottajasta, maksun tallettamisesta, mahdollisuudesta käyttää laininlyöntitilanteessa suunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin, toimijoiden akkreditointi/hyväksymisvaatimuksista, korvaavien toimenpiteiden suunnitelman sisällöstä ja hyväksyjästä liittyen edellä mainittuihin lainsäädännön muutoksiin
	Korvaavien arvojen alue	Maanhankinta Luontoarvojen tuottajan kiinteistö	(Ks. alla suojeluratkaisu)
	Tukimekanismi	Sähköinen vaihdanta-alusta	Tietojärjestelmän kehitys alkaen 2019
Valvonta	Hankkeen toteuttaja	Yhdenmukainen ympäristönkäyttölupa ja poikkeus suojelusta Poikkeuslupa suojelusta	(Nykyjärjestelmä)
	Kompensaatiomaksun nojalla korvaavat toimet tuottava taho (lupavelvollisen vastuuvapaus)		Säännökset kuten edellä
	Luontoarvojen tuottaja (lupavelvollisen vastuuvapaus)		
Varmistus	Hallintopakko (malli 0+)		(Nykyjärjestelmä)
	Taloudelliset vakuudet	Maksu / korvauksen talletus	Sekä kompensaatiomaksu että kompensaatiovaihdamen talletus
	Suojeluratkaisu (määräaikainen sopimus / pysyvä suojelupäätös)		Luonnonsuojelulain suojelun alueen perustamis- edellytysten täydentäminen korvaavien toimenpiteiden toteuttamistoimenpiteillä

## 7.2. Ekologinen kompensaatio vesiympäristössä

Hankkeessa yleisistä luonnonarvoista esimerkinomaisesti tarkastellun vesiympäristön osalta oikeustilan muutos ei edellytä yhtä pitkälle meneviä sääntelyratkaisuja kuin maa-alueiden luonnonarvojen turvaaminen, koska olemassa oleva lainsäädäntö sisältää ”mekaniikan”, johon kompensaatiovelvoite ja kompensaatioiden ohjeistus voidaan ”uittaa sisään” osittain ilman lainsäädännön muutoksia ja osittain kohtuullisen vähäisin säännösteknisin muutoksin. Suositukset esitetään seuraavassa toisistaan riippumattomasti edellä jaksossa 6 esitetyn perusteella:

1. Vesilakiin sisällytetään säännös velvoittamisesta vesitalousluvassa tai ympäristöluvassa korvaaviin toimenpiteisiin, joilla estetään vesimuodostuman tilan huonontuminen. Fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden osalta toimenpiteillä korvattaisiin fyysisiä muutoksia (kunnostamalla esim. elinympäristöjä hävinneiden tilalle) tai niiden aiheuttamia päästöjä (sitomalla esimerkiksi ruoppauksista aiheutuvia ravinteita toisaalla). Pilaavien vaikutusten osalta toimenpiteillä voitaisiin vähentää valuma-alueen päästöjä esimerkiksi kosteikkojen luomisella tai särkikalojen kalastuksella.
2. Ympäristönsuojelulain päästöperusteisia kalatalousmääräyksiä koskeva säännös laajennetaan kattamaan myös vedenlaadulle päästöistä aiheutuvan haitan korvaaminen toimenpidemaksulla, jolla toteutetaan korvaavat toimenpiteet vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelman mukaisesti.
3. Selvitetään, voidaanko päästöperusteisen toimenpidemaksun soveltuvuus laajentaa hajapäästöjä aiheuttavaan toimintaan kuten ojitukseen ja toteuttaa näiden haittojen korvaavat toimenpiteet osana vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelman.
4. Kalatalousmaksu ja -velvoite muutetaan korvaavat toimenpiteet mahdollistavaksi laajentamalla spatiaalista soveltamisalaa siten, että kalatalousvelvoite voidaan toteuttaa myös toisessa vesimuodostumassa, mikäli se on tavoitellun kalataloudellisen lopputuloksen kannalta sekä vaikuttavampaa että kustannustehokkaampaa. Käytännössä kyseeseen tulisivat esimerkiksi nousuesteiden purkaminen tai kunnostusten tekeminen.
5. Ennen toimenpidettä 4 laaditaan erillinen selvitys vuorovaikutteisesti kyseeseen tulevien vesialueiden ja kalastusoikeuksien haltijoiden kanssa siitä, millaisia uudenlaisia ratkaisumalleja olisi löydettävissä kalastukselle paikallisesti aiheutuvien haittojen oikeudenmukaiseen korvaamiseen. Selvitys on tarpeen, koska jo ennalta arvioiden on todennäköistä, että yksittäistapauksellista korvaavien toimenpiteiden hyväksyttävyyttä ei saavuteta tilanteissa, joissa korvaavien toimenpiteiden tuottamat hyödyt ja hankkeen aiheuttamat haitat kalastusoikeuden haltijoille eivät kohtaa.
6. Toteutetaan erillinen selvitys siitä, muodostavatko metsätalouden nykyisen valtiontukijärjestelmän rahoitusmuodot niin sanottuja luonnonvastaisia kannustimia, jotka osaltaan myötävaikuttavat vesistöhaittojen aiheutumiseen tekemällä haittaa aiheuttavan toiminnan taloudellisesti kannattavammaksi ja sikäli kun näin on, selvitetään, miten tukijärjestelmää olisi mahdollista tarkistaa tukemaan vesienhoidon tavoitteita. Tällä toimenpiteellä voitaisiin vähentää kompensaatiotoimenpiteiden tarvetta, koska osa vesistöhaittoja aiheuttavista toimenpiteistä todennäköisesti jäisi toteuttamatta ja siten säästää sekä valtiontalouden että metsänomistajien kustannuksia samalla, kun vesiympäristön tilaan kohdistuva rasite vähentyisi.

## 8. LÄHTEET

- Australia (Commonwealth of) (2012). Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 Environmental Offsets Policy October 2012. Saatavilla [http://environment.gov.au/system/files/resources/12630bb4-2c10-4c8e-815f-2d7862bf87e7/files/offsets-policy\\_2.pdf](http://environment.gov.au/system/files/resources/12630bb4-2c10-4c8e-815f-2d7862bf87e7/files/offsets-policy_2.pdf).
- Belinskij, A – Soininen, N (2017). Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017 s. 91–149.
- Borgström, S (2012). Luonnon monimuotoisuuden suojele ilmaston muuttuessa – luonnonsuojelulain mahdollisuudet, rajat ja kehittämistarpeet. Ympäristöjuridiikka 2/2012 s. 7–30.
- Bull, J W – Brownlie, S (2017). The transition from No Net Loss to a Net Gain of biodiversity is far from trivial, *Fauna & Flora International*, *Oryx* 51(1) s. 53–59.
- Bull, J W – Suttle, K B – Gordon, A – Singh N J – Milner-Gulland E J (2013). Biodiversity offsets in theory and practice, *Fauna & Flora International*, *Oryx* 47(3) s. 369–380.
- Bull, J W – Gordon, A – Watson, J E M – Maron, M (2016). Seeking convergence on the key concepts in 'no net loss' policy, 53 *Journal of Applied Ecology* s. 1686–1693.
- Coralie, C – Guillaume, O – Claude, N (2015). Tracking the origins and development of biodiversity offsetting in academic research and its implications for conservation: A review, 192 *Biological Conservation* s. 492–503.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) (2013). Biodiversity offsetting in England Green paper. Saatavilla [https://consult.defra.gov.uk/biodiversity/biodiversity\\_offsetting/supporting\\_documents/20130903Biodiversity%20offsetting%20green%20paper.pdf](https://consult.defra.gov.uk/biodiversity/biodiversity_offsetting/supporting_documents/20130903Biodiversity%20offsetting%20green%20paper.pdf).
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) (2014). Evaluation of the Biodiversity Offsetting Pilot Programme, Final Report. Volume 1: June 2014. Saatavilla [http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=12535\\_WC1051\\_Volume\\_1\\_Final\\_Report.pdf](http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=12535_WC1051_Volume_1_Final_Report.pdf).
- DG Environment (2014). Study on specific design elements of biodiversity offsets – Biodiversity metrics and mechanisms for securing long term conservation benefits. ENV.B.2/ETU/2013/0060r. Final Report. Saatavilla <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/Biodiversity%20offsets%20metrics%20and%20mechanisms.pdf>.
- Dupont, V (2017). Biodiversity Offsets in NSW Australia: The Biobanking Scheme versus Negotiated Offsets in Urban Areas. 29 *Journal of Environmental Law* s. 75–100.
- Ekardt, F – Hennig, B. (2013) Chancen und Grenzen von naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen und Kompensationen. 53 *Natur und Recht* s. 694–703.
- Enetjärn, A – Cole, S – Kniivilä, M – Härklau, S E – Hasselström, L – Sigurdson, T – Lindberg, J (2015). Environmental compensation – Key conditions for increased and cost effective application. *TemaNord* 2015:572. Nordic Council of Ministers.
- Euroopan komissio (2007). Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Saatavilla [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf).
- Euroopan komissio (2007/2012). Luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja. [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new\\_guidance\\_art6\\_4\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fi.pdf).
- Euroopan komissio (2017). Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 36: Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) - New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities. <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf>.
- Fischer-Hüftle, P (2011) 35 Jahre Eingriffsregelung – eine Bilanz. 33 *Natur und Recht* s. 753–758.



- Gardner, T A – Von Hase, A – Brownlie, S – Ekström, J M M – Pilgrim, J D – Savy, C E – Stephens, R T T – Treweek, J – Ussher, G T – Ward, G – Ten Kate, K (2013). Biodiversity Offsets and the Challenge of Achieving No Net Loss, 27 *Conservation Biology* (6) s. 1254–1264.
- Gelcich, S – Vargas, C – Carreras, M J – Castilla, J C – Donlan, C J (2017). Achieving biodiversity benefits with offsets: Research gaps, challenges, and needs. 46 *Ambio* s. 184–189.
- Halonen, L (2016a). Metsäojitukset ja vesiensuojelusääntely. Sääntelyteoreettinen tutkimus vesiensuojelusääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto.
- Halonen, L (2016b). Kunnostusojitusten vesiensuojelun jälkivalvonta: omavalvonta sääntelyä täydentävä instrumenttina? 45 *Oikeus*, s. 351–371.
- Hollo, E (2014). *Vesioikeus*. Edita.
- Kallio, P (2001). Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita.
- Kallio, P – Mesimäki, M – Lehvävirta, S (2014). Monitoiminnalliset viherkatot ja maankäyttö- ja rakennuslaki. *Ympäristöjuridiikka* 2/2014 s. 98–138.
- Ketola, M – Malin, K – Nyrölä, L – Suvantola, L (2009). Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa. *Suomen ympäristö* 18/2009.
- Kniivilä, M – Kosenius, A-K – Horne, P (2014). Luontoarvopankkien hyödyt ja haitat sekä soveltuvuus Suomeen. 2014. Pellervon taloustutkimus PTT. PTT työpapereita 161.
- Koljonen, S – Maunula, M – Artell, J – Belinskij, A – Hellsten, S – Huusko, A – Juutinen, A – Marttunen, M – Mustajoki, J – Mäki-Petäys, A – Rotko, P – Soininen, N – Vehanen T (2017). Vaelluskalakan tojen elvyttäminen – ympäristövirtaama ja muut ratkaisut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 69/2017.
- Kostamo, K – Pekkonen, M – Ahlroth, P – Heikkinen, R – Kallasvuo, M – Kuningas, S – Laamanen, L – Lappalainen, A – Veneranta, L (2018). Ekologiset kompensaatiot Suomen rannikolla ja merialueilla. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 24/2018.
- Kotiaho, J – Kuusela, S – Nieminen, E – Päivinen, J (toim.) 2015. Elinympäristöjen tilan edistäminen Suomessa. *Suomen ympäristö* 8/2015.
- Laitinen, J – Antikainen, R – Borgström, S – Seppälä, J – Nieminen, J – Maunula, M (2014). Vesi ja vihreä talous - Esiselvitys. Ympäristöministeriön raportteja 19/2014.
- Lapeyre, R – Froger, G – Hrabanski, M (2015). Biodiversity offsets as market-based instruments for ecosystem services? From discourses to practices. 15 *Ecosystem Services* s. 125–133.
- Leino, L (2015). Korvaavat toimenpiteet pienalaisten luontokohteiden suojelusta poikettaessa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2015 s. 9–34.
- Lockhart, A (2015). Tradable Rights in Conservation – Developing an offsetting programme: tensions, dilemmas and difficulties in biodiversity market-making in England. 42 *Environmental Conservation* (4) s. 335–344.
- Luonnonvarakeskus (LUKE) (2015). Menetelmä maankäytön kehityksen ennustamiseen – Pinta-alojen kehitys ja kasvihuonekaasupäästöt vuoteen 2040. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 51/2015.
- Maron, M – Bull J W – Evans M C – Gordon A (2015). Locking in loss: Baselines of decline in Australian biodiversity offset policies, 192 *Biological Conservation* s. 504–512.
- McGillivray, D (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation under Article 6 of the Habitats Directive, *Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation under Article 6 of the Habitats Directive*. 24 *Journal of Environmental Law* (3) s. 417–450.
- McKenney, B A – Kiesecker, J M (2010). Policy Development for Biodiversity Offsets: A Review of Offset Frameworks, 45 *Environmental Management* s. 165–176.
- Michler, H-P – Möller, F (2011). Änderungen der Eingriffsregelung durch das BNatSchG 2010. 33 *Natur und Recht* s. 81–90.
- Moilanen, A – Kotiaho, J (2017). Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset, *Suomen ympäristö* 5/2017.

Naturvårdsverket (2015). Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation - En kartläggning. Rapport 6667. Saatavilla <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-6667-3.pdf?pid=14773>.

Naturvårdsverket (2016). Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. Handbok 2016:1. Saatavilla <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/978-91-620-0179-7/>.

NSW (State of and Office of Environment and Heritage) (2014a). A review of biodiversity legislation in NSW – Final Report. Saatavilla <https://www.environment.nsw.gov.au/resources/biodiversity/BiodivLawReview.pdf>.

NSW (State of and Office of Environment and Heritage) (2014b). BioBanking Scheme – Statutory Review Report. Saatavilla <https://www.environment.nsw.gov.au/resources/biobanking/140695BBRev.pdf>.

Naskali, A – Hiedanpää, J – Suvantola, L (2006). Biologinen monimuotoisuus talouskysymyksenä. Suomen ympäristö 48/2006.

Nieminen, M – Sallantausta, T – Ukonmaanaho, L – Nieminen, T. – Sarkkola, S (2017). Nitrogen and phosphorus concentrations in discharge from drained peatland forests are increasing, 609 Science of the Total Environment s. 974–981.

Nyrölä, L – Teerihalmes, H – Erävuori, L – Junnilainen, L – Järviö, A – Väre, S (2011). Kompensointi reunaehdot tie- ja rautatiehankkeissa. Liikennevirasto, väylätekniikkaosasto. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 52/2011.

OECD (2016). Biodiversity Offsets – Effective Design and Implementation, OECD Publishing, Paris. Saatavilla [www.oecd.org/env/biodiversity-offsets-9789264222519-en.htm](http://www.oecd.org/env/biodiversity-offsets-9789264222519-en.htm).

Pappila, M (2013). Luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeet – selvitys 2013. Turun yliopisto. Saatavilla <http://www.ym.fi/download/noname/%7BFE27B96D-F009-4998-BD00-A56AF36CB459%7D/104346>.

Pappila, M (2016). Ojitusilmoitukset ja ympäristövaikutusten ennakointi – tarkastelussa metsätalouden kunnostusojitukset. Ympäristöjuridiikka 4/2016 s. 7–38.

Pappila, M (2017). Ei nettohävikkiä – Periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017 s. 10–53.

Pappila, M – Halonen, L (2015). The Impact of the Water Framework Directive on Diffuse Pollution Control: the Case of Ditch Network Maintenance in Finnish Forests. Nordic Environmental Law Journal 2 s. 77–92.

Rassi, P – Hyvärinen, E – Juslén, A – Mannerkoski, I (toim.) (2010). Suomen lajien uhanalaisuus 2010.

Raunio, A – Schulman, A – Kontula, T (toim.) (2008). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 8/2008.

Raunio, A – Anttila, S – Kokko, A – Mäkelä, K (2013). Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet Lakisääteiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristö 5/2013

Raunio, A – Anttila, S – Pekkonen, M – Ojala, O (2018). Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensatioon Suomessa. Suomen ympäristö 4/2018.

Romppanen, S (2008). Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – Havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008. Joensuun yliopiston Metsä, ympäristö ja yhteiskunta -osaamiskeskittymä Joensuun yliopisto, Kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta/oikeustieteet, Joensuu 2008.

Santos, R – Schröter-Schlaack, C – Antunes, P – Ring, I – Clemente, P (2015). Reviewing the role of habitat banking and tradable development rights in the conservation policy mix, 42 Environmental Conservation (4) s. 294–305.

Schulp, C J E – Van Teeffelen A J A – Tucker, G – Verburg, P H (2016). A quantitative assessment of policy options for no net loss of biodiversity and ecosystem services in the European Union, 57 Land Use Policy s. 151–163.

Similä, J – Raunio, A – Hilden, M – Anttila, S (2010). Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010.

- Similä, J – Primmer, E – Salokannel, V (2017). Luonnonarvoja korvaavat toimenpiteet, markkinat ja sääntely. 46 Oikeus (4) s. 416–441.
- Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2017. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. Betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation. SOU 2017:34. Stockholm 2017. Saatavilla [http://sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/04/SOU-2017\\_34\\_webb.pdf](http://sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/04/SOU-2017_34_webb.pdf)
- Sullivan, S – Hannis, M (2015). Nets and frames, losses and gains: Value struggles in engagements with biodiversity offsetting policy in England, 15 Ecosystem Services s. 162–173.
- Suvantola, L (2003). Lupa tappaa – Poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis 4/2003 s. 668–696.
- Suvantola, L (2005). Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi, Ympäristöjuridiikka 3-4/2005 s. 30–80.
- Suvantola, L (2006). Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita.
- Suvantola, L (2008). Biobanking -järjestelmä (NSW, Australia) esimerkkinä markkinoihin perustuvasta maankäytön ohjauksesta. Ympäristöoikeuden ja -politiikan vuosikirja 2008 s. 155–205
- Suvantola L (2009). Regulatory Concerns of the Biobanking Scheme (NSW), Australasian Journal of Natural Resources Law and Policy 1 s. 113–135.
- Syrjänen K (2001). Uhanalaisten ja luontodirektiivin kasvilajien suotuisa suojelutaso suojelualueverkon kattavuuden arvioinnissa. Suomen ympäristö 501.
- Tapio, P (2002) Disaggregative policy Delphi Using cluster analysis as a tool for systematic scenario formation. 70 Technological Forecasting & Social Change s. 83–101.
- Tucker, G M – Allen, B – Conway, M – Dickie, I – Hart, K – Rayment, M – Schulp, C – van Teeffelen, A (2014). Policy Options for an EU No Net Loss Initiative. Report to the European Commission. London, Institute for European Environmental Policy. Saatavilla <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/Policy%20Options.pdf>.
- Tucker, G M – Dickie, I – McNeil, D – Raymen, t M – ten Brink, P – Underwood, E (2016). Supporting the Elaboration of the Impact Assessment for a Future EU Initiative on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Report to the European Commission. Institute for European Environmental Policy, London. Saatavilla [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/NNL\\_impact\\_assessment\\_support\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/NNL_impact_assessment_support_study.pdf).
- Underwood, E – Wende, W – Stein, C – Tucker, G (2014). A review of recent biodiversity offsetting practice in Germany. Final Report. February 2014. Saatavilla [http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=12533\\_BiodiversityOffsettingreportfromGermanyDec2014.pdf](http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=12533_BiodiversityOffsettingreportfromGermanyDec2014.pdf).
- Ympäristöministeriö (2012). Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen – opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012.
- Ympäristöministeriö (2017). Väliarvio Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön strategiasta ja toimintaohjelmasta vuonna 2016. Ympäristöministeriön raportteja 14/2017.

# LIITE 1. LUONNONSUOJELULAISTA MYÖNNETTYT POIKKEUKSET 2006-7/2018

## Luontotyyppi

14.1.2010	POPELY/77/07.01/2010	hiekkaranta ja dyyni	vinttikoirakisa maastossa
3.11.2010	UUSELY/1471/07.01/2010	hiekkaranta	sähköjohdon maakaapelointi
19.12.2011	UUSELY/684/07.01/2011	hiekkaranta	merikaapelin korjaus, myönnetty poikkeus jälkikäteen
4.11.2014	HAMELY/113/07.01/2014	lehmusmetsä	asemakaavan mukainen tie
5.6.2015	PIRELY/418/07.01/2012	jalopuumetsikkö	yksityistie

## Erityisesti suojeltava laji

30.6.2015	LAPELY/327/07.01/2013	apilakirjokääriäinen	voimalaitosrakentaminen
-----------	-----------------------	----------------------	-------------------------

## Luontodirektiivin liitteen 4a eläinlaji

9.6.2006	PSA-2005-L-452-255	liito-orava	asuinalueen ja tienrakentaminen
27.6.2006	KAIELY-2006-L-76-254	liito-orava	kaivosalue avolouhos
5.9.2006	KSU-2006-L-229/254	liito-orava	voimalaitoksen rakentaminen
1.5.2007	PSA-2006-L-356-254	liito-orava	tienlinjauksen muutos
1.4.2008	KSU-2007-L-637/254	liito-orava	tienrakennus VT E4 parantaminen
7.5.2008	ESA-2008-L-172-254	liito-orava	tienrakennus VT8
20.8.2008	PKA-2008-L-284(254)	viitasammakko	pengertie tasoristeyksen poiston yhteydessä
26.8.2009	PKA-2009-L-310(254)	viitasammakko	kevyen liikenteen väylän penger
11.9.2009	ESA-2009-L-389-254	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
20.11.2009	KSU-2009-L-261/254	liito-orava	lahopuiden poisto korkeakoulun alueelta
3.8.2010	ESAELY/620/07.01/2010	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
17.10.2010	KAIELY/347/07.01/2010	liito-orava	kaivosalue avolouhos
25.1.2011	VARELY/167/07.01/2010	liito-orava	kaivos
1.6.2011	KASELY/178/07.01/2011	vuollejokisimpukka	tienrakennus E19
4.7.2011	POPELY/169/07.01/2011	viitasammakko	ydinvoimala
14.7.2011	UUSELY/482/07.01/2012	liito-orava	tienrakennus E18
25.6.2012	KASELY/135/07.01/2012	idänkirsikorento	tienrakennus E21
10.9.2012	KASELY/378/07.01/2012	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
10.9.2012	KASELY/380/07.01/2012	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
16.10.2012	ESAELY/423/07.01/2012	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
9.11.2012	UUSELY/705/07.01/2012	liito-orava	asemakaavoitus asuntomessualue, runkokadut ja vesirunkolinja
22.11.2012	ESAELY/555/07.01/2010	liito-orava	tienrakennus VT7
14.2.2013	KASELY/61/07.01/2013	vuollejokisimpukka	ratasilta
16.3.2013	KASELY/514/07.01/2012	vuollejokisimpukka	tehdasalueen ranta
22.5.2013	ESAELY/93/07.01/2013	liito-orava	tienrakennus VT9
9.9.2013	ESAELY/93/07.01/2013	liito-orava	tienrakennus VT5
20.9.2013	KASELY/339/07.01/2012	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
23.9.2013	KASELY/398/07.01/2012	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
16.12.2013	POPELY/703/07.01/2011	viitasammakko	turvetuotanto
28.1.2014	ESAELY/460/07.01/2013	viitasammakko	asemakaavan mukainen rakentaminen
7.3.2014	UUSELY/535/07.01/2013	lepakko	asemakaavoituksen mukainen rakentaminen
4.4.2014	UUSELY/690/07.01/2013	liito-orava	asemakaavan mukainen rakentaminen kerros-, rivitalot ja pysäköintihalli, kaikkiaan yli 40000 km <sup>2</sup>
4.4.2014	UUSELY/38/07.01/2014	liito-orava	asemakaavan mukainen rakentaminen kerros-, rivitalot ja pysäköintihalli, kaikkiaan yli 40000 km <sup>2</sup>

9.6.2014	KASELY/244/07.01/2014	vuollejokisimpukka	sillan rakentaminen
14.8.2014	ESAELY/929/2014	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
29.9.2014	HAMELY/1578/2014	liito-orava	koulun rakentaminen homevauroisena puretun tilalle
9.10.2014	POSELY/820/2015	liito-orava	kaivoksen sivukivialueen laajentaminen
28.11.2014	UUSELY/3461/07.01/2014	liito-orava	asemakaavan mukainen rakentaminen metroasema ja -kortteli
10.12.2014	KASELY/1341/2014	liito-orava	tienrakennus E21
17.12.2014	KASELY/1176/2014	liito-orava	asemakaavan toteutustoimet, asuin-alue
23.12.2014	POPELY/2354/2014	viitasammakko	turvetuotanto
27.1.2015	KASELY/1568/2014	liito-orava	rautatie ja suoja-alue
6.2.2015	POSELY/2047/2014	liito-orava	tien rakentaminen
17.2.2015	ESAELY/1429/2014	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
18.2.2015	UUSELY/97/2015	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
18.2.2015	ESAELY/1746/2014	liito-orava	laskuoja VT 5 varrelta
16.4.2015	ESAELY/206/07.01/2010	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
18.6.2015	KASELY/1015/2015	vuollejokisimpukka	lohisorastus
9.7.2015	UUSELY/1386/2015	liito-orava	asemakaavan mukainen rakentaminen 2 kerrostalokorttelia ja katualue
18.9.2015	KASELY/1635/2015	liito-orava	keskussairaalan rakentaminen
28.9.2015	UUSELY/5814/2015	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
30.9.2015	UUSELY/926/2015	viitasammakko	asemakaavoitus asuntorakentamiseen
18.12.2015	PIRELY/4004/2015	liito-orava	raitiotien varikko
27.4.2016	VARELY/3128/2016	vuollejokisimpukka	tulvasuojelu - kunnossapitoruoppaus
30.5.2016	UUSELY/3299/2016	liito-orava	asemakaavan mukainen rakentaminen metroasema ja -kortteli
10.8.2016	UUSELY/8132/2016	liito-orava	raitiolinja ja -varikkoalue, asemakaavoitus vireillä
11.8.2016	KESELY/299/2016	liito-orava	voimalinja
29.8.2016	UUSELY/9559/2016	liito-orava	asemakaavan toteutus
2.9.2016	KASELY/1368/2016	vuollejokisimpukka	lohisorastus
20.9.2016	PIRELY/6045/2016	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
30.9.2016	ESAELY/771/2016	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
14.10.2016	PIRELY/1734/2016	liito-orava	raitiotie, syöttöasema, seisake
10.11.2016	VARELY/3128/2016	vuollejokisimpukka	tulvasuojelu - jäidenpidätysrakenteet ja kalastokunnostukset
22.12.2016	KESELY/1856/2016	liito-orava	sähköaseman rakentaminen
17.2.2017	VARELY/439/2017	vuollejokisimpukka	kaukolämpölinjan rakentaminen
23.3.2017	ESAELY/327/2017	liito-orava	tien rakennus VT8
6.6.2017	VARELY/1417/2017	vuollejokisimpukka	sillan uusiminen
15.6.2017	HAMELY/812/2017	viitasammakko	tienrakentaminen, linjauksen muutos
4.8.2017	VARELY/861/2017	vuollejokisimpukka	vesienhoitosuunnitelmien täytäntöönpano: pohjapadot, kalataloustoimet, suvantojen ruoppaus
10.8.2017	PIRELY/5894/2017	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)
28.8.2017	VARELY/783/2017	vuollejokisimpukka	tulvasuojeluviesitaloushanke, vesistön muuttaminen sisäjärveksi
20.9.2017	PIRELY/5182/2017	viitasammakko	jätevedenpuhdistamon lammen ennallistaminen
3.10.2017	VARELY/860/2017	vuollejokisimpukka	kalatalouskunnostushanke
27.10.2017	KESELY/1438/2017	liito-orava	maantien parantaminen
27.10.2017	VARELY/2762/2017	vuollejokisimpukka	sillan kunnostus
13.11.2017	KASELY/402/2017	viitasammakko, täplä-lampikorento, lumme-lampikorento	vesistön kunnostus: ruoppaus, vesikasvillisuuden poisto yms.
14.11.2017	VARELY/3233/2017	vuollejokisimpukka	ruoppaus
11.12.2017	KASELY/07.01/2010	saimaannorppa	keinopesien rakentaminen/häirintä
9.5.2018	UUSELY/12522/2017	liito-orava	asemakaavoitus asuntorakentamiseen

12.7.2018	VARELY/3871/2017	liito-orava	E18 tien parantaminen
13.7.2018	PIRELY/5500/2018	lepakko	(asuinrakennuksen käyttö)

#### Luontodirektiivin liitteen 4b kasvit

25.8.2005	LAP-2005-L-424-254	laaksoarho	sillan kunnostus
22.6.2006	PIRELY-2006-L-27-254	hajuheinä	tiehanke
2.1.2008	LAP-2007-L-376-254	laaksoarho	sillan rakentaminen
27.7.2016	LAPELY/324/07.01/2013	laaksoarho	vesivoimalaitos
1.2.2018	LAPELY/1495/2017	lapinleinikki	kaivosaltaan ja purkuputken rakentaminen
14.3.2018	VARELY 394/2018	lapinleinikki	(hallussapito ja siirtoistutus liittyen LAPELY/1495/2021)

#### Rauhoitettu kasvi

25.10.2011	KAIELY/211/07.01/2011	soikkokaksikko	avolouhos
2.5.2016	PIRELY/2551/2016	vuorijalava	hoitotoimet luonnonsuojelualueella
24.10.2016	PIRELY/7199/2016	valkolehdokki	kiviaineksen otto

#### Linnut

6.10.2006	KAIELY-2006-1201-L-5-254	linnut	Tappaminen lentoliikenteen turvaamiseksi
14.9.2009	LOS-L-767-254	kalasääski	radiomastossa olevan pesän poisto lentoturvalalojen paljastamiseksi
10.1.2011	KAIELY/105/07.01/2010	linnut	Tappaminen lentoliikenteen turvaamiseksi
11.2.2011	KAIELY/49/07.01/2011	3 korppia	Tappaminen karjan suojaaminen
27.1.2014	KAIELY/2/07.01/2014	talitiainen, varpunen, pikkuvarpunen	kiinniotto ja siirto elintarvikerakennuksesta
28.4.2014	POSELY/133/07.01/2014	kalasääski	pesän poisto voimajohdoista
30.4.2014	PIRELY/56/07.01/2014	kalasääski, korppi, naakka, västäräkki	pesien poistaminen, kantaverkon häiriöttömyys
23.5.2014	KAIELY/147/07.01/2014	kalalokki	pesän hävittäminen ravintolan savupiipun päältä

## LIITE 2. DELFOI-KYSELYN KYSYMYKSET JA VASTAUSTEN TIIVISTELMÄ

### Kierroksen 1 tulokset

Kierros 1 toteutettiin 21.-25.5.2018. Vastaajia oli 42, joista yksi vastasi vasta kolmannen kierroksen aikana, koska teknisestä syystä hän ei saanut kutsua samalla kun muut panelistit.

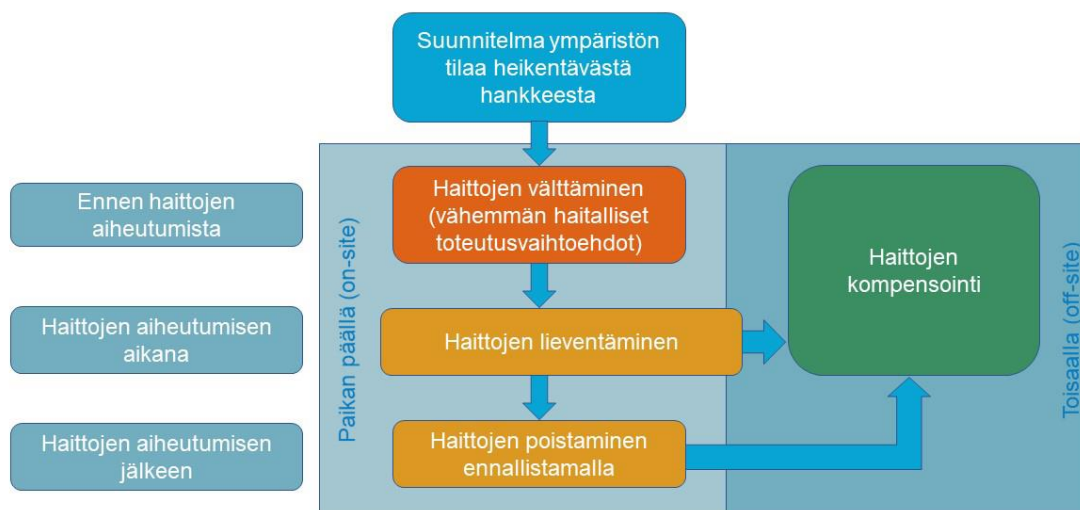
#### Osa 1: Periaatteellinen lähtökohta

Ensimmäisessä osiossa käsiteltiin ekologisen kompensaation periaatteita. Panelisteille esitettiin muutama keskeinen väittämä, joita pyydettiin arvioimaan ja täydentämään avoimilla vastauksilla.

Alkuun esiteltiin ekologisen kompensaation käsitteellinen määritelmä.

"Ekologisella kompensaatiolla (offsetting, ecological compensation) on useita, hieman toisistaan poikkeavia sanallisia määritelmiä, mutta niitä yhdistävä olennainen sisältö on, että ympäristölle aiheutuva haitta korvataan toimenpiteillä, joilla hävitettävät tai heikennettävät luonto- ja/tai ympäristöarvot korvataan samanlaisilla. Lopputuloksena tavoitellaan "ei nettomenetyksiä" (no net loss) ympäristön kannalta.

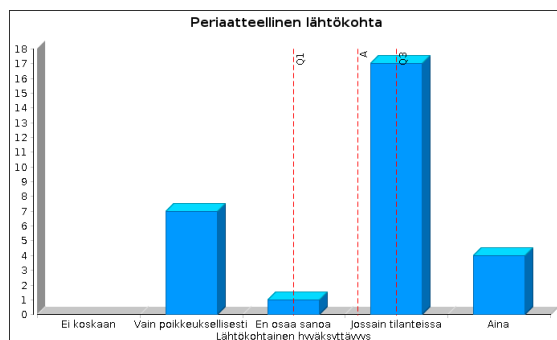
Ekologinen kompensaatio on viimesijainen mitigaatio(lieventämis)hierarkian porras. Ensimmäisistä on välttää haittojen aiheuttamista, toissijaisesti haittoja on lievennettävä (tai ennallistettava hankkeen jälkeen) ja vasta viimesijaisesti jäljelle jäävä jäännöshaitta tulee kompensoida. Kompensoitavan haitan määrä riippuu siitä, minkä verran jäännöshaittaa aiheutuu."



Panelisteille esitettiin väitteitä, joihin he vastasivat asteikolla: ei koskaan – vain poikkeuksellisesti – en osaa sanoa – joissain tilanteissa – aina.



"Ympäristön ja luonnonarvojen heikentäminen voidaan sallia, jos aiheutuvat haitat korvataan sellaisenaan eli samantyyppisillä arvoilla (ei rahallisesti)."

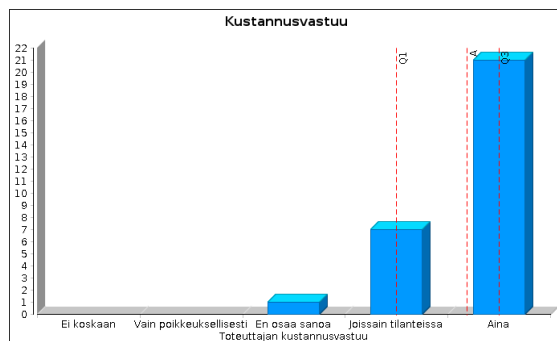


Ympäristön ja luonnonarvojen heikentäminen voidaan sallia, jos aiheutuvat haitat korvataan sellaisenaan eli samantyyppisillä arvoilla (ei rahallisesti).

Aina	4	14%
Joissain tilanteissa	17	59%
EOS	1	3%
Vain poikkeuksellisesti	7	24%
Ei koskaan	0	0%
Yht.	29	

Aina tai joissain tilanteissa  $\frac{3}{4}$ ,  $\frac{1}{4}$  vain poikkeuksellisesti. Kukaan ei vastannut "ei koskaan".

"Jos ekologisen kompensaation järjestelmä otetaan Suomessa käyttöön, kustannusvastuu kompensaatiotoimenpiteistä on osoitettava kokonaisuudessaan hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle."

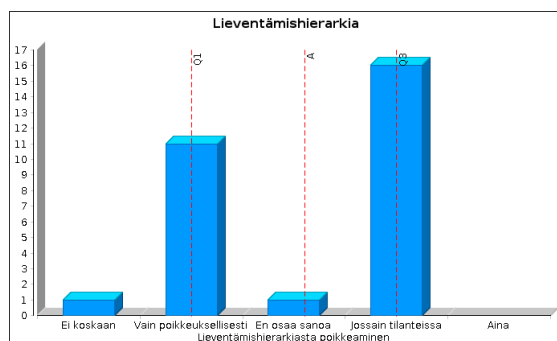


Jos ekologisen kompensaation järjestelmä otetaan Suomessa käyttöön, kustannusvastuu kompensaatiotoimenpiteistä on osoitettava kokonaisuudessaan hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle.

Aina	21	72%
Joissain tilanteissa	7	24%
EOS	1	3%
Vain poikkeuksellisesti	0	0%
Ei koskaan	0	0%
Yht.	29	

$\frac{3}{4}$  aina ja  $\frac{1}{4}$  joissain tilanteissa.

"Jos haittojen välttämisen tai lieventämisen kustannukset olisivat suuremmat kuin kompensaation kustannukset, mitigaatiohierarkiasta on voitava poiketa taloudellisin perustein ja käyttää ekologista kompensaatiota välttämisen ja/tai lieventämisen sijasta."



Jos haittojen välttämisen tai lieventämisen kustannukset olisivat suuremmat kuin kompensaation kustannukset, mitigaatio-hierarkiasta on voitava poiketa taloudellisin perustein ja käyttää ekologista kompensaatiota välttämisen ja/tai lieventämisen sijasta.

Aina	0	0%
Joissain tilanteissa	16	55%
EOS	1	3%
Vain poikkeuksellisesti	11	38%
Ei koskaan	1	3%
Yht.	29	

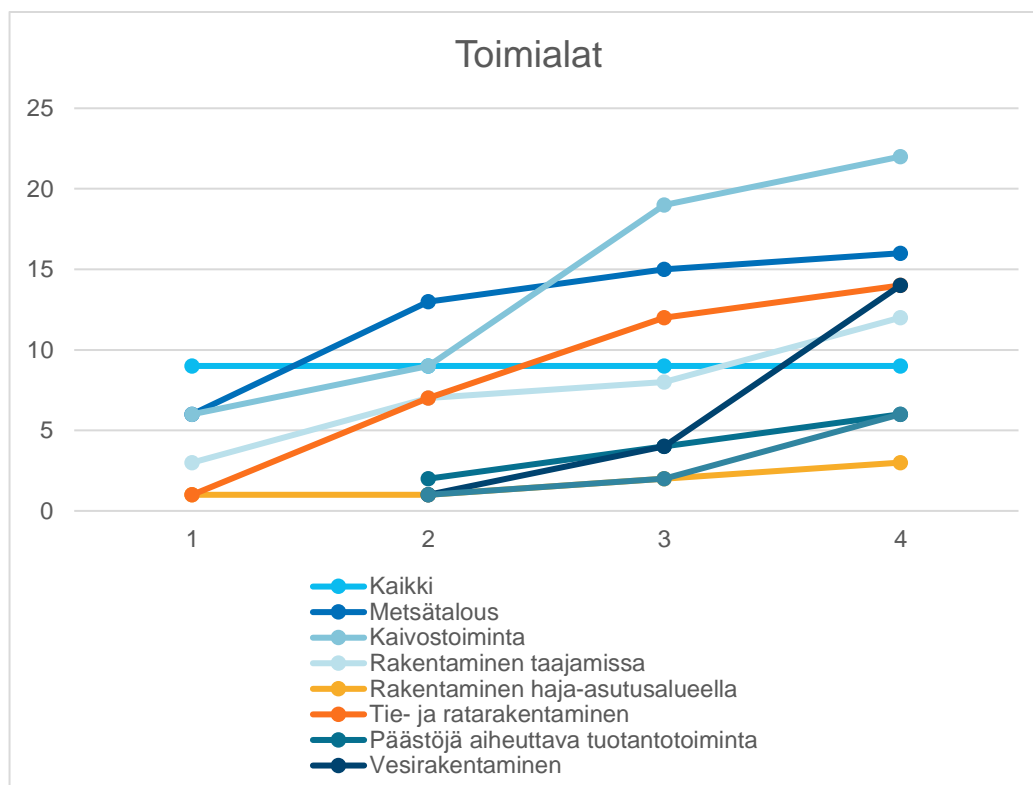
## Osa 2: Kompensaation soveltamisala

Kompensaation soveltamisala määritetty kahdella eri tavalla: ensiksi, minkä toimialojen aiheuttamiin haittojen sitä sovelletaan ja toiseksi, mihin luonto- tai ympäristöarvoihin sitä sovelletaan.

Panelisteilta, kysyttiin "Mistä toiminnasta aiheutuviin haittoihin ekologista kompensaatiota pitäisi ja voisi Suomessa soveltaa?" Vastauksena panelistit saivat asettaa toimialat tärkeysjärjestykseen.

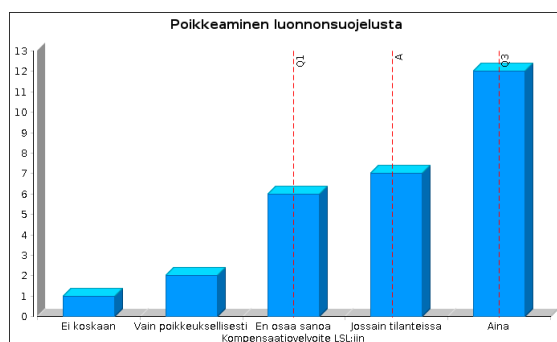


Alla olevassa kuviossa on esitetty panelistien vastaukset kumuloituvina toimialaksi (1), kahdeksi tärkeimmäksi (2), kolmeksi (3) tärkeimmäksi ja neljäksi tärkeimmäksi valitut toimialat.



Seuraaviin kahteen väitemuotoiseen kysymykseen panelistit vastasivat samalla asteikolla kuin edellä.

"Pääasiallinen ekologisen kompensaation soveltamisala on jo suojellut luontoarvot. Suomessa luonnonsuojelulain (1096/1996) kaikista säännöksistä voi periaatteessa saada poikkeuksen, jos lain edellytykset täyttyvät. Kun luonnonsuojelulain säännöksistä myönnetään poikkeusedellytysten täytyessä poikkeus, poikkeusta on täydennettävä velvoitteella korvata kyseisille luonnonarvoille aiheutuvat haitat."

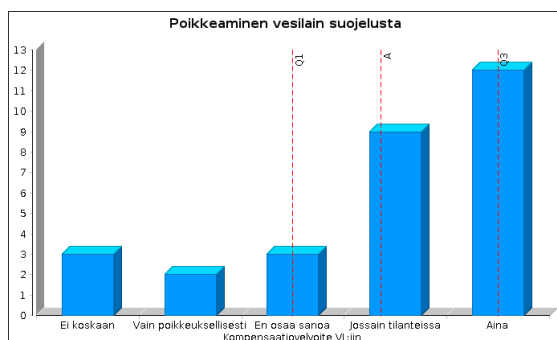


Kun luonnonsuojelulain säännöksistä myönnetään poikkeusedellytysten täytyessä poikkeus, poikkeusta on täydennettävä velvoitteella korvata kyseisille luonnonarvoille aiheutuvat haitat.

Aina	12	43%
Joissain tilanteissa	7	25%
EOS	6	21%
Vain poikkeuksellisesti	2	7%
Ei koskaan	1	4%
Yht.	28	

Aina tai joissain tilanteissa 2/3.

"Kun vesilain säännöksistä myönnetään poikkeusedellytysten täyttyessä poikkeus, poikkeusta on täydennettävä velvoitteella korvata kyseisille luonnonarvoille aiheutuvat haitat."



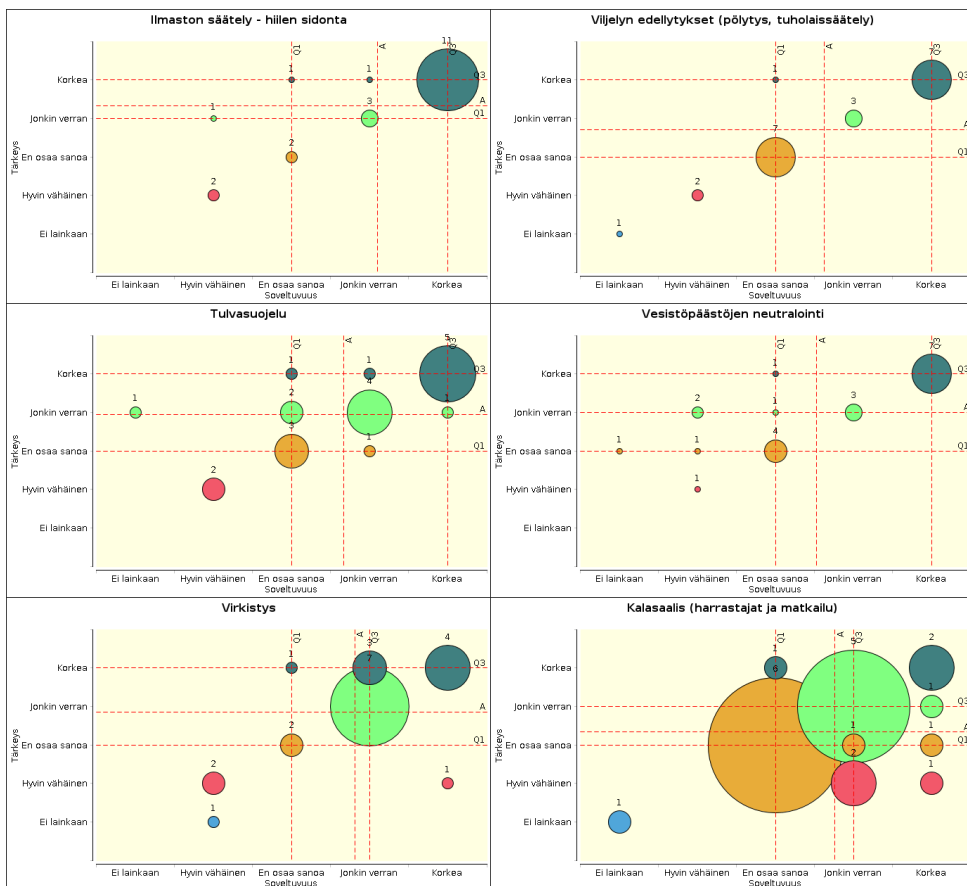
Kun vesilain säännöksistä myönnetään poikkeusedellytysten täyttyessä poikkeus, poikkeusta on täydennettävä velvoitteella korvata kyseisille luonnonarvoille aiheutuvat haitat.

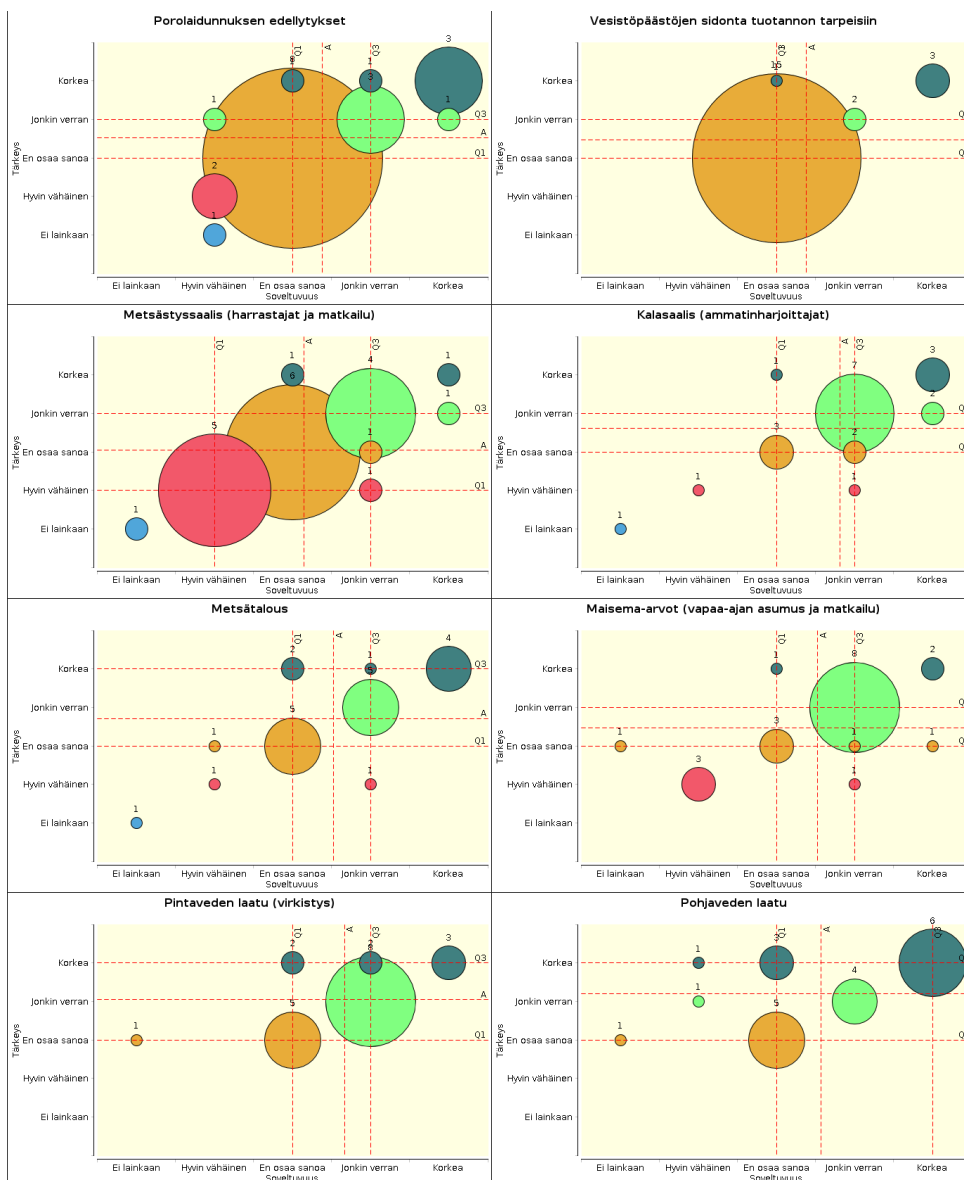
Aina	12	41%
Joissain tilanteissa	9	31%
EOS	3	10%
Vain poikkeuksellisesti	2	7%
Ei koskaan	3	10%
Yht.	29	

Aina tai joissain tilanteissa 3/4.

Ekosysteemipalvelun käsitteellä kuvataan luonnon toimintojen ihmiselle tuottamia hyötyjä, välillisiä tai välittömiä. Ne luokitellaan **ylläpito-, säätely-, tuotanto- ja kulttuuripalveluiksi**.

Panelisteja pyydettiin määrittämään, miten soveltuva (alla vaaka-akselilla asteikolla ei lainkaan – hyvin vähäinen – en osaa sanoa – jonkin verran – korkea) ja tärkeä (alla pystyakselilla samalla asteikolla) kukin ekosysteemipalvelu olisi ekologisen kompensatiovelvoitteen kannalta vai soveltuvatko ekosysteemipalvelut lainkaan kompensatiokäsitteeseen.



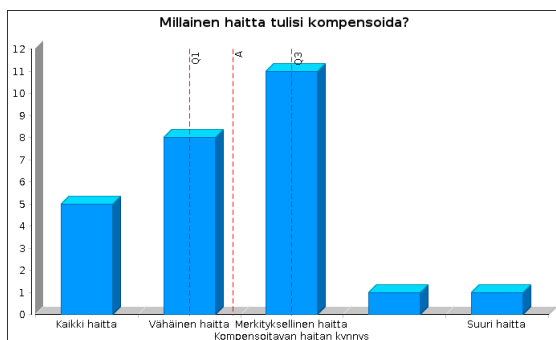


Sanallisissa vastauksissa lähes kaikki vastanneet kyseenalaistivat ekologisen kompensaa-tion soveltamisen ekosysteemipalveluihin ja pidettiin tärkeänä keskittymistä biodiversiteet-tiarvoihin.

### Osa 3: Ekologisen kompensaa-tion kynnykset

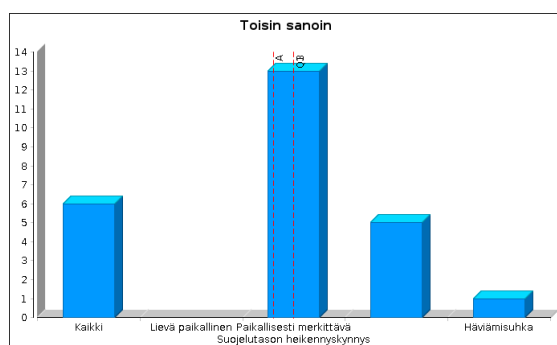
Ekologisen kompensaa-tion soveltamisala määrittyy myös kynnyksen kautta: milloin korvaa-misvelvollisuus alkaa ja mihin se ei ulotu eli mitä ei voida korvata. Seuraavilla kysymyksillä luodattiin asiantuntijoiden näkemyksiä näistä kynnyksistä.

Panelisteilta kysyttiin ”Millaista haittaa luonto- ja ympäristöarvoille saa aiheuttaa ilman kompensatiovelvollisuutta eli missä menee kompensatiovelvoitteen alaraja? Vai onko sellaista eli onko kaikki haitta korvattava?” Vastaukseksi panelistit valitsivat vaihtoehtoista: kaikki haitta – vähäinen – merkityksellinen – merkittävä – suuri.



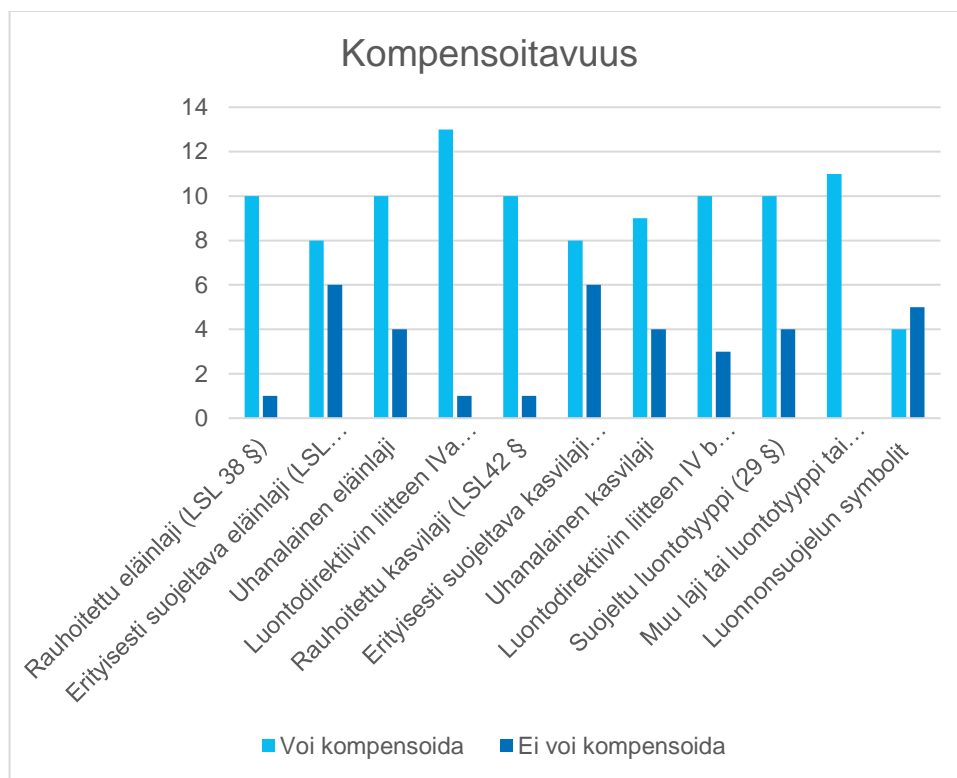
Missä menee kompensatiovelvoitteen alaraja eli mikä haitta on korvattava?		
Kaikki haitta	5	19%
Vähäinen	8	31%
Merkityksellinen	11	42%
Merkittävä	1	4%
Suuri	1	4%
Yht.	26	

Panelisteilta kysyttiin ”Jos kynnystä arvioidaan suojelutasoon kohdistuvan heikennyksen kautta, millainen haitta on korvattava?” Vastaukseksi panelistit valitsivat vaihtoehtoista: kaikki – lievä paikallinen – paikallisesti merkittävä – alueellisesti merkittävä – häviämishuhta.



Jos kynnystä arvioidaan suojelutasoon kohdistuvan heikennyksen kautta, millainen haitta on korvattava?		
Kaikki	6	24%
Lievä paikallinen	0	0%
Paikallisesti merkittävä	13	52%
Alueellisesti merkittävä	5	20%
Häviämishuhta	1	4%
Yht.	25	

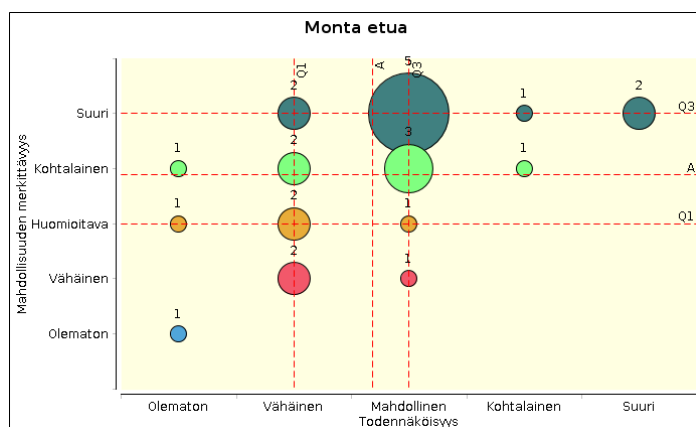
Panelisteilta kysyttiin ”Kaikki luonnossa ei ole korvattavissa. Mikä on se jotain, jota ei Suomessa voida ottaa kompensatioiden piiriin vai onko sellaista?” Panelistit saivat sijoittaa seuraavat arvot joko ”voi kompensoida” tai ”ei voi kompensoida” ryhmään: rauhoitettu eläinlaji (LSL 38 §) – erityisesti suojeltava eläinlaji (LSL 47 §) – uhanalainen eläinlaji – luontodirektiivin liitteen IV a eläinlaji – rauhoitettu kasvilaji (LSL 42 §) – erityisesti suojeltava kasvilaji (LSL 47 §) – uhanalainen kasvilaji – luontodirektiivin liitteen IV b kasvilaji – suojeltu luontotyyppi (LSL 29 §) – muu laji tai luontotyyppi (määrittelee) – luonnonsuojelun symbolit.



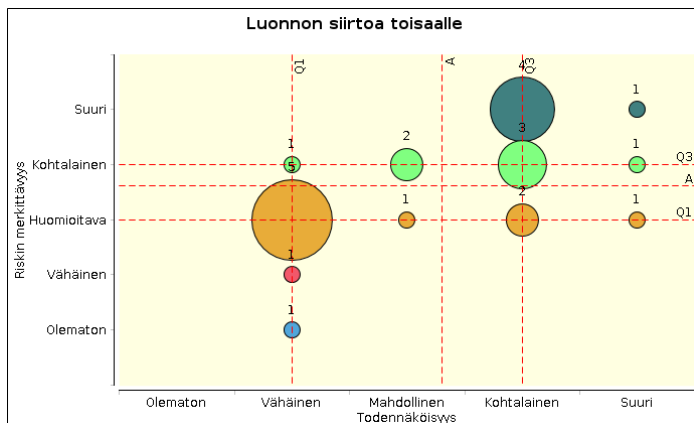
#### Osa 4: Kompensaation riskit ja mahdollisuudet

Ekologiseen kompensaatioon liittyy mahdollisuuksia ja uhkia. Tässä osiossa asiantuntijoille esitettiin jopa kärjistetyiksi mielletäviä väitteitä mahdollisista uhkakuvista, jotka ovat nousseet muissa maissa esille (esim. Sullivan, S – Hannis, M (2015). Nets and frames, losses and gains: Value struggles in engagements with biodiversity offsetting policy in England, *Ecosystem Services* 15 (2015) 162–173). Lisäksi heille esitettiin väitteitä, jotka koskevat ekologisen kompensaation myötään tuomia mahdollisuuksia. Molempien osalta tiedusteltiin kannanottoa sekä toteutumisen todennäköisyyteen (olematon – vähäinen – mahdollinen – kohtalainen – suuri) että riskin tai mahdollisuuden merkittävyyteen (olematon – vähäinen – huomioitava – kohtalainen – suuri).

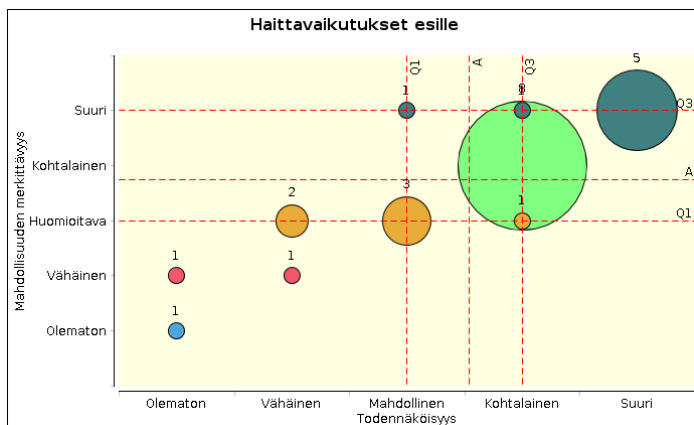
”Ekologinen kompensaatio voi tuottaa kolminkertaiset hyödyt eli turvata luonnonarvojen suojelutasoa, säästää yritysten kustannuksia ja nopeuttaa suunnitteluprosessia.”



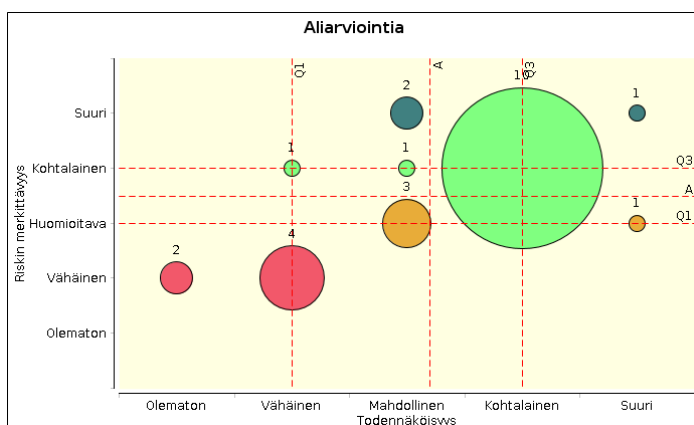
"Paikallisten yhteisöjen viheralueet ja pääsy luontoon vähenevät erityisesti taajamissa, kun luontoarvoja korvataan toisaalla ja tämä heikentää hyvinvointia."



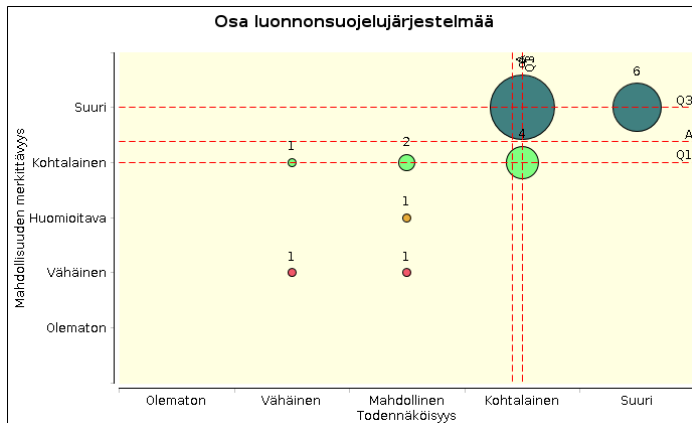
"Ekologinen kompensatio selkeyttää velvollisuutta arvioida ja mitata hankkeiden haittavaikutuksia."



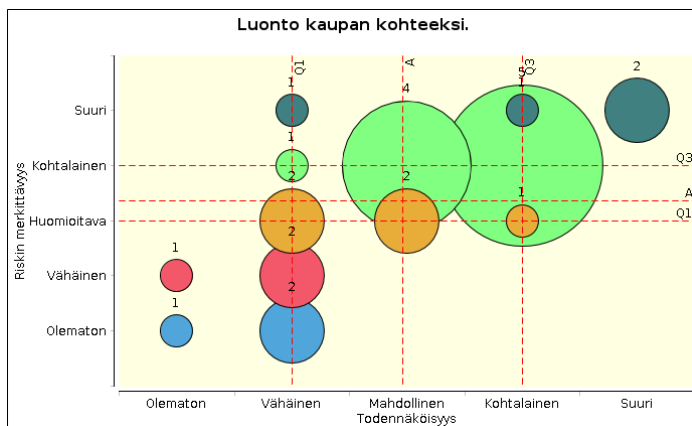
"Ekologisessa kompensaatiossa paikallisten luontoesiintymien arvoja ei mitata oikein hankkeen toteuttamispaineen vuoksi."



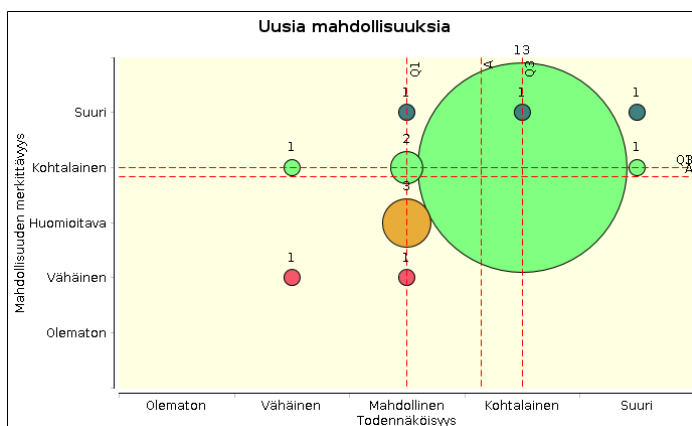
"Hyvin suunniteltu ekologisen kompensaation järjestelmä voi toteuttaa osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelua."



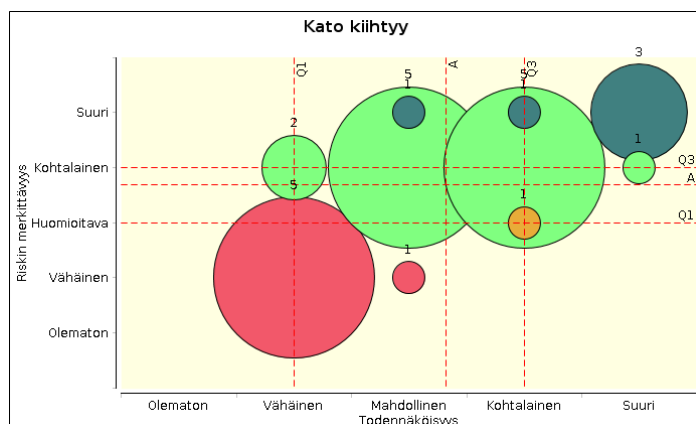
"Ekologisella kompensaatiolla myydään oikeus hävittää luonnonarvoja."



"Ekologinen kompensaatio lisää maanomistajien maankäytön vaihtoehtoja mahdollistamalla luonnonarvojen tuottamisen taloudellisena toimintana."



"Ekologinen kompensatio ei tuota haittoja vastaavia hyötyjä luonnossa, minkä vuoksi rakentamistoiminta johtaa lisääntyvään luonnon monimuotoisuuden katoon."



## Kierroksen 2 tulokset

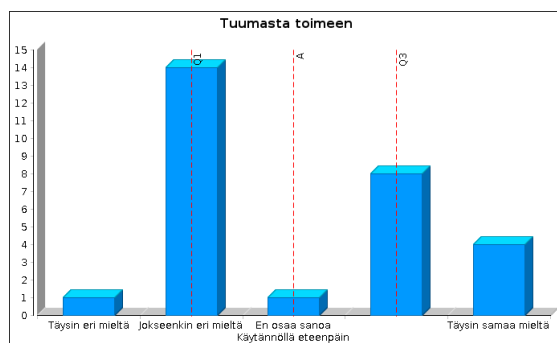
Kierros järjestettiin 11.-15.6.2018. Vastanneita oli 29, joista yksi vastasi vasta kolmannen kierroksen aikana, koska teknisestä syystä hän ei saanut kutsua samalla kun muut panelistit.

Panelisteille kerrottiin lähtökohtana ensimmäisen kierroksen tulos, jonka mukaan kyselyyn vastanneista (28) kolme neljänestä piti aina (14 %) tai joissain tilanteissa (57 %) sallittavana heikentää ympäristöä ja luonnonarvoja, jos aiheutuvat haitat korvataan sellaisenaan eli samanlaisilla arvoilla (ei rahallisesti). Panelisteista huomattava osa piti myös vähintäänkin kohtalaisen merkittävänä mahdollisuutta tuottaa ekologisella kompensatiolla kolminkertaisia hyötyjä eli turvata luonnonarvojen suojelutasoa, säästää yritysten kustannuksia ja nopeuttaa suunnitteluprosessia. Samalla panelisteista osa nosti kompensatiotoiminnan riskejä luodanneessa osiossa avoimissa vastauksissaan esiin tarpeen kompensatiojärjestelmän läpinäkyvyyteen ja ohjeistamiseen, jotta siihen liittyvät riskit voidaan hallita. Tämän kierroksen kyselyn lähtökohtana oli kompensation vaikuttavuuden kolme ulottuvuutta: luonnonarvoihin liittyvä, ajallinen ja alueellinen, joita kutakin koskien panelisteille esitettiin väitteitä.

### Osa 1: Järjestelmän valmistelu

Ennen varsinaisiin vaikuttavuuteen liittyviin teemoihin pureutumista panelisteilta kartoitettiin muutamilla väitteillä näkemyksiä kompensatiomenettelyn järjestelmän valmistelusta. Panelistit saivat valita vastauksen asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

"Ekologista kompensatiota on tarpeen ryhtyä testaamaan käytännössä, jotta saadaan käytännön kokemuksia. Kallista aikaa ei pidä tuhlaata liialliseen hallinnolliseen suunnitteluun."

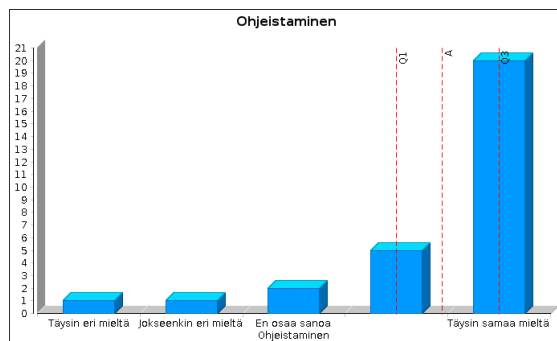


Ekologista kompensatiota on tarpeen ryhtyä testaamaan käytännössä, jotta saadaan käytännön kokemuksia. Kallista aikaa ei pidä tuhlaata liialliseen hallinnolliseen suunnitteluun.

Täysin samaa mieltä	4	14%
Jokseenkin samaa mieltä	8	29%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	14	50%
Täysin eri mieltä	1	4%
Yht.	28	



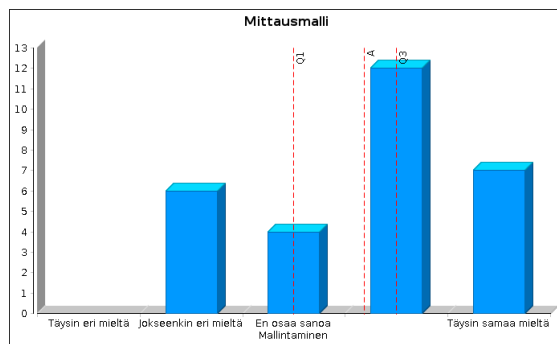
"Kompensointiin on laadittava sitova ohjeistus, joka varmistaa toiminnan yhtenäisyyden päätöksentekijästä ja hankkeen tai suunnitelman toteuttajasta riippumatta."



Kompensointiin on laadittava sitova ohjeistus, joka varmistaa toiminnan yhtenäisyyden päätöksentekijästä ja hankkeen tai suunnitelman toteuttajasta riippumatta.

Täysin samaa mieltä	20	69%
Jokseenkin samaa mieltä	5	17%
EOS	2	7%
Jokseenkin eri mieltä	1	3%
Täysin eri mieltä	1	3%
Yht.	29	

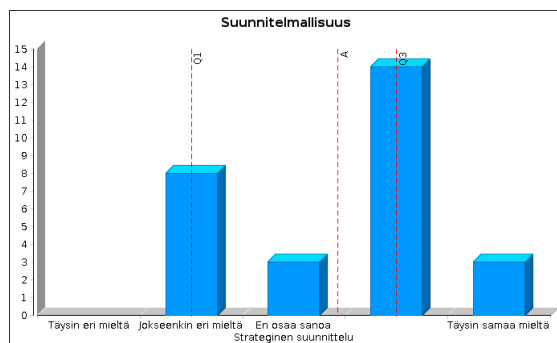
"Heikennettävien luontoarvojen mittaamiseen on kehitettävä yhtenäinen ja läpinäkyvä mittaussmalli ja -yksikkö ("credit"), jotta korvaavuutta voidaan yksiselitteisesti mitata ja arvioida."



Heikennettävien luontoarvojen mittaamiseen on kehitettävä yhtenäinen ja läpinäkyvä mittaussmalli ja -yksikkö ("credit"), jotta korvaavuutta voidaan yksiselitteisesti mitata ja arvioida.

Täysin samaa mieltä	7	24%
Jokseenkin samaa mieltä	12	41%
EOS	4	14%
Jokseenkin eri mieltä	6	21%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	29	

"Kompensoitavien alueiden ja toimenpiteiden valinnan on perustuttava kansalliseen strategiaan suunnitelmaan."



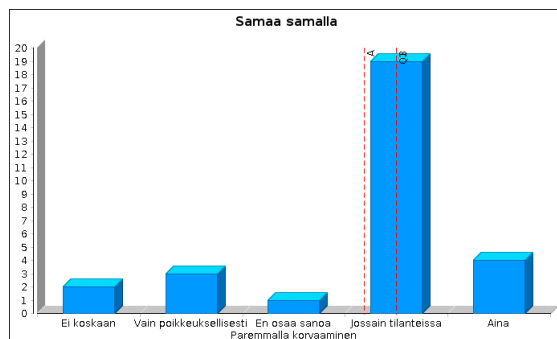
Kompensoitavien alueiden ja toimenpiteiden valinnan on perustuttava kansalliseen strategiaan suunnitelmaan.

Täysin samaa mieltä	3	11%
Jokseenkin samaa mieltä	14	50%
EOS	3	11%
Jokseenkin eri mieltä	8	29%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	28	

## Osa 2: Vaikuttavuus - luonnonarvot

Osiassa 2 tarkasteltiin luonnonarvoihin liittyvää vaikuttavuutta. Mitä pitää korvata ja millä. Tämä näkökulma väistämättä liittyy myös seuraaviin eli ajalliseen ja alueelliseen vaikuttavuuteen, joita tarkastellaan jäljempänä. Tässä osiossa oli lukuisia kysymyksiä johtuen luonnonarvoihin liittyvän problematiikan monitahoisuudesta. Pääosa kysymyksistä oli väitteen muodossa ja panelistit vastasivat asteikolla ei koskaan – vain poikkeuksellisesti – en osaa sanoa – joissain tilanteissa – aina.

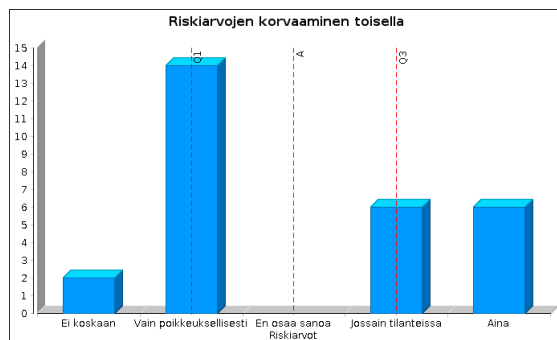
"Lähtökohtaisesti ekologisella kompensaatiolla korvataan nimenomaisesti hankkeella tai suunnitelmalla heikennettävät luonnonarvot. Kompensaatiossa voidaan poiketa luontoarvon korvaamisesta samalla luontoarvolla, jos yleisempi luontoarvo korvataan harvinaisemmalla tai arvokkaammalla (esimerkiksi uhanalaisen lajin esiintymän "luomisella")."



Kompensaatiossa voidaan poiketa luontoarvon korvaamisesta samalla luontoarvolla, jos yleisempi luontoarvo korvataan harvinaisemmalla tai arvokkaammalla (esimerkiksi uhanalaisen lajin esiintymän "luomisella").

Aina	4	14%
Joissain tilanteissa	19	66%
EOS	1	3%
Vain poikkeuksellisesti	3	10%
Ei koskaan	2	7%
Yht.	29	

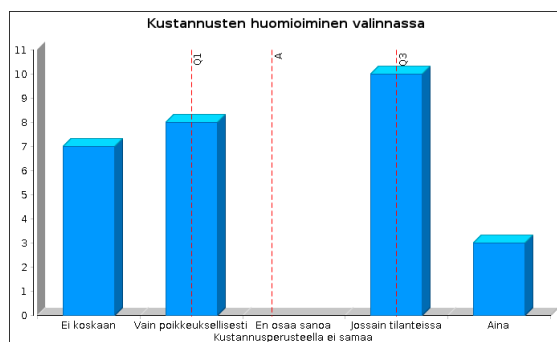
"Kompensaatiossa voidaan poiketa luontoarvon korvaamisesta samalla luontoarvolla, kun riski kompensaation epäonnistumisesta kyseisellä lajilla / luontotyyppillä on suuri luontaisen kehityskulun (esim. ilmastonmuutoksen) vuoksi."



Kompensaatiossa voidaan poiketa luontoarvon korvaamisesta samalla luontoarvolla, kun riski kompensaation epäonnistumisesta kyseisellä lajilla / luontotyyppillä on suuri luontaisen kehityskulun (esim. ilmastonmuutoksen) vuoksi.

Aina	6	21%
Joissain tilanteissa	7	24%
EOS	0	0%
Vain poikkeuksellisesti	14	48%
Ei koskaan	2	7%
Yht.	29	

arvon korvaamisesta samalla luontoarvolla, kun kustannukset kompensaatiosta muodostuivat kohtuuttoman suuriksi."

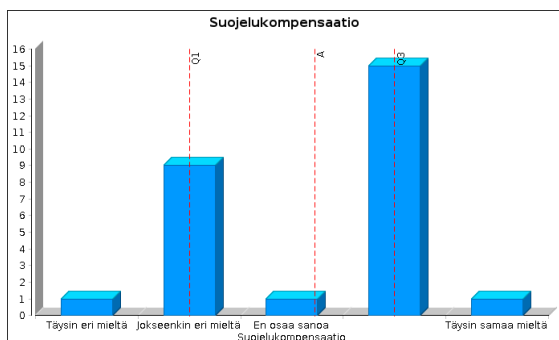


Kompensaatiossa voidaan poiketa luontoarvon korvaamisesta samalla luontoarvolla, kun kustannukset kompensaatiosta muodostuivat kohtuuttoman suuriksi.

Aina	3	11%
Joissain tilanteissa	10	36%
EOS	0	0%
Vain poikkeuksellisesti	8	29%
Ei koskaan	7	25%
Yht.	28	

Seuraaviin väitteisiin panelistit vastasivat asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

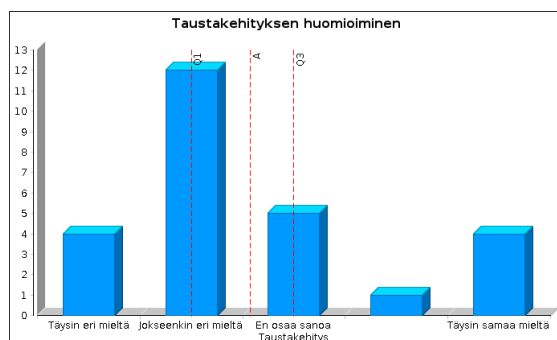
"Suojeltujen luontoarvojen menettäminen voidaan kompensoida riittävästi suojelemalla pysyvästi aiemmin suojelematon, vastaavia luontoarvoja sisältävä alue, jos tällaiseen korvaavaan alueeseen jo kohdistuu sitä vaarantava rakentamis- tms. paine."



Suojeltujen luontoarvojen menettäminen voidaan kompensoida riittävästi suojelemalla pysyvästi aiemmin suojelematon, vastaavia luontoarvoja sisältävä alue, jos tällaiseen korvaavaan alueeseen jo kohdistuu sitä vaarantava rakentamis- tms. paine.

Täysin samaa mieltä	1	4%
Jokseenkin samaa mieltä	15	56%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	9	33%
Täysin eri mieltä	1	4%
Yht.	27	

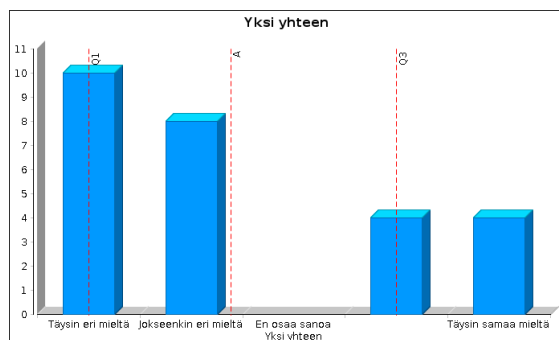
"Kompensaation lopputulosta on verrattava vallitsevaan taustakehitykseen. Hankkeesta riippumatta heikentyvä luontoarvo (laji / luontotyyppi) tarvitsee kompensatiolla saattaa vain sille tasolle, mihin se heikentyisi hankkeesta huolimatta."



Kompensaation lopputulosta on verrattava vallitsevaan taustakehitykseen. Hankkeesta riippumatta heikentyvä luontoarvo (laji / luontotyyppi) tarvitsee kompensatiolla saattaa vain sille tasolle, mihin se heikentyisi hankkeesta huolimatta.

Täysin samaa mieltä	4	15%
Jokseenkin samaa mieltä	1	4%
EOS	5	19%
Jokseenkin eri mieltä	12	46%
Täysin eri mieltä	4	15%
Yht.	26	

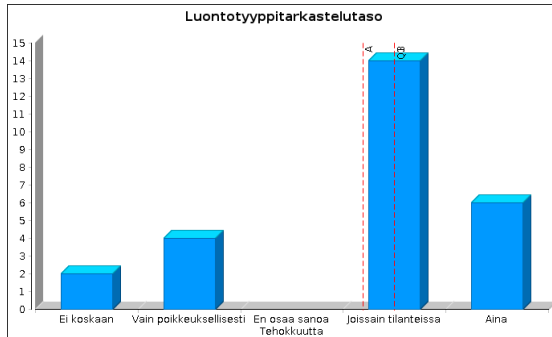
"On riittävää, että luontoarvot korvataan yksi yhteen. Kompensatiolla ei ole tarpeen tai tarkoitus tuottaa lisäarvoja."



On riittävää, että luontoarvot korvataan yksi yhteen. Kompensatiolla ei ole tarpeen tai tarkoitus tuottaa lisäarvoja.

Täysin samaa mieltä	4	15%
Jokseenkin samaa mieltä	4	15%
EOS	0	0%
Jokseenkin eri mieltä	8	31%
Täysin eri mieltä	10	38%
Yht.	26	

Väitteeseen ”Riittävää ja kustannustehokasta on selvittää luontotyyppitasolla, mitä luontoarvoja heikennettävällä alueella esiintyy. Kompensaatiossa keskitytään näiden luontotyyppien tuottamiseen / ennallistamiseen.” panelistit vastasivat asteikolla ei koskaan – vain poikkeuksellisesti – en osaa sanoa – joissain tilanteissa – aina.

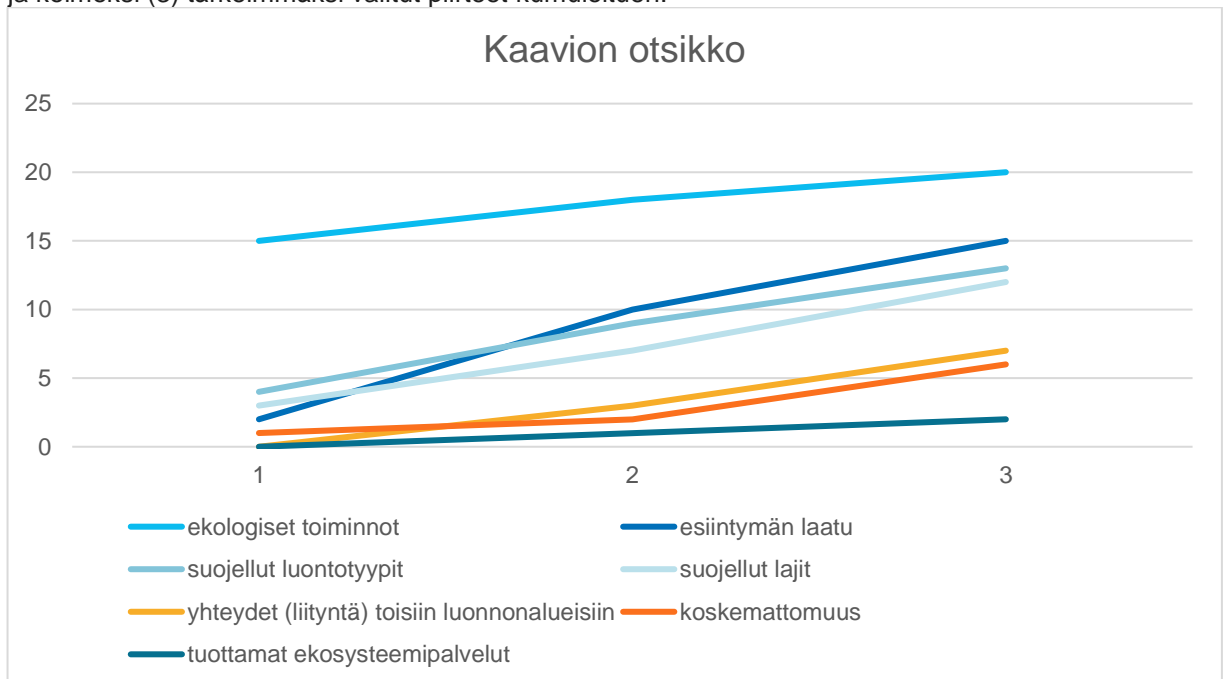


Riittävää ja kustannustehokasta on selvittää luontotyyppitasolla, mitä luontoarvoja heikennettävällä alueella esiintyy. Kompensaatiossa keskitytään näiden luontotyyppien tuottamiseen / ennallistamiseen.		
Aina	6	23%
Joissain tilanteissa	14	54%
EOS	0	0%
Vain poikkeuksellisesti	4	15%
Ei koskaan	2	8%
Yht.	26	

Panelisteilta kysyttiin ”Mitkä heikennettävän alueen arvot on tunnistettava ja korvattava?” He asettivat ensisijaisuusjärjestykseen luonnonarvopiirteet seuraavista vaihtoehdoista:

- suojellut lajit
- suojellut luontotyypit
- esiintymän laatu
- kulttuuriset arvot
- koskemattomuus
- ekologiset toiminnot
- yhteydet (liityntä) toisiin luonnonalueisiin
- tuottamat ekosysteemipalvelut
- ei suojellut luontoarvot

Alla olevassa kuviossa on esitetty tärkeimmäksi valittu piirre (1), kahdeksi tärkeimmäksi (2) ja kolmeksi (3) tärkeimmäksi valitut piirteet kumuloituen.

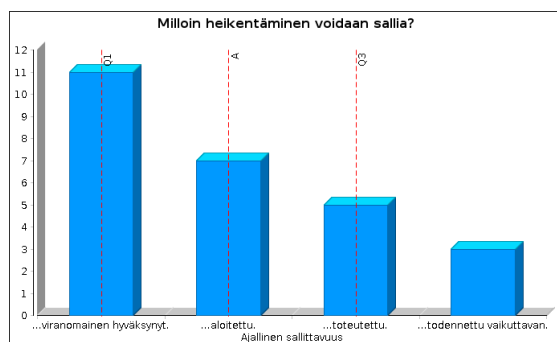


### Osa 3: Ajallinen vaikuttavuus

Ajallinen vaikuttavuus liittyy siihen, milloin kompensaatiolla aikaan saatavat luontohyödyt alkavat vaikuttaa verrattuna toteutettavan hankkeen aiheuttamiin heikennyksiin. Ajalliseen näkökulmaan liittyy myös aikaan saatujen luontohyötyjen ajallinen jatkuvuus eli pysyvyys.

Panelisteja pyydettiin jatkamaan lausetta ”Hankkeen toteutus voidaan sallia, kun kompensaatiotoimenpiteet on ... (seuraavista vaihtoehdoista):

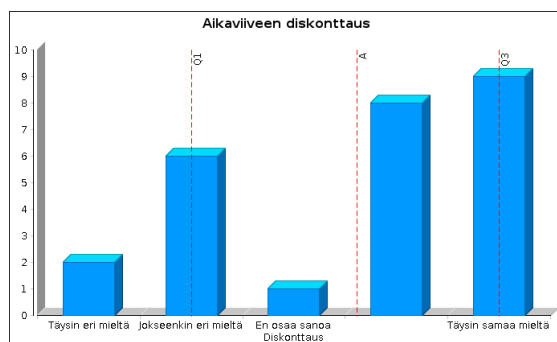
- ... viranomaisen hyväksynyt.”
- ... aloitettu.”
- ... toteutettu.”
- ... todennettu vaikuttavan.”



Hankkeen toteutus voidaan sallia, kun kompensaatiotoimenpiteet on ...		
... viranomaisen hyväksynyt.	11	42%
... aloitettu.	7	27%
... toteutettu.	5	19%
... todennettu vaikuttavan.	3	12%
Yht.	26	

Seuraaviin väitteisiin panelistit vastasivat asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

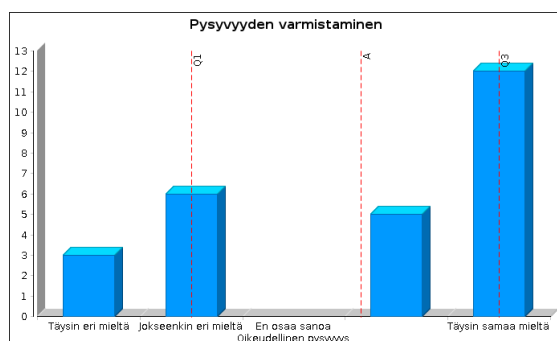
”Jos luontoarvoja heikentävän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen sallitaan aloittaa ennen kuin kompensaatiotoimenpiteet on toteutettu, aikaviive haittojen aiheutumisen ja kompensaatiolla tuotettujen luontohyötyjen välillä on korvattava siten, että korvattavia luontoarvoja on tuotettava enemmän kuin niitä heikennetään.”



Jos luontoarvoja heikentävän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen sallitaan aloittaa ennen kuin kompensaatiotoimenpiteet on toteutettu, aikaviive haittojen aiheutumisen ja kompensaatiolla tuotettujen luontohyötyjen välillä on korvattava siten, että korvattavia luontoarvoja on tuotettava enemmän kuin niitä heikennetään.

Täysin samaa mieltä	9	35%
Jokseenkin samaa mieltä	8	31%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	6	23%
Täysin eri mieltä	2	8%
Yht.	26	

”Kompensaatiolla tuotettavat luontohyödyt on turvattava pysyvästi oikeudellisesti sitovalla tavalla.”



Kompensaatiolla tuotettavat luontohyödyt on turvattava pysyvästi oikeudellisesti sitovalla tavalla.

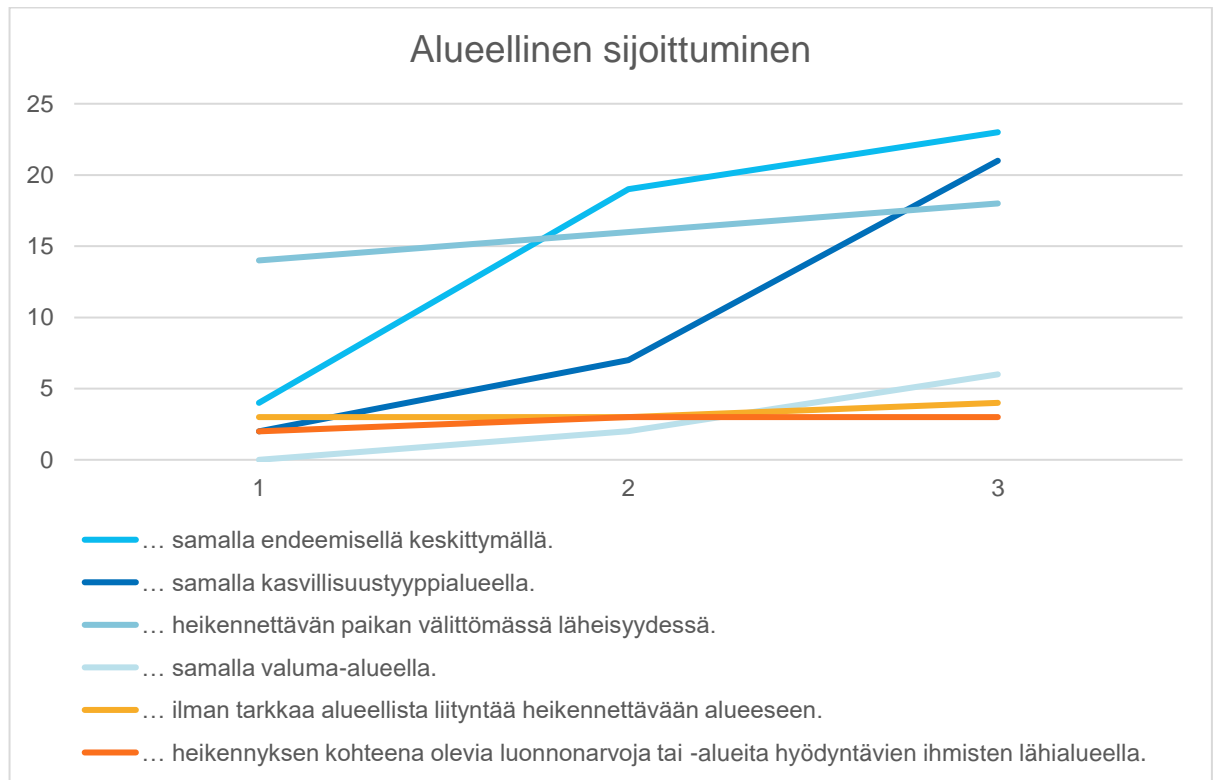
Täysin samaa mieltä	12	46%
Jokseenkin samaa mieltä	5	19%
EOS	0	0%
Jokseenkin eri mieltä	6	23%
Täysin eri mieltä	3	12%
Yht.	26	

#### Osa 4: Ekologisen kompensaation alueellinen vaikuttavuus

Viimeinen korvaavuuden näkökulma liittyy alueellisiin (spatiaalisiin) ratkaisuihin. Panelisteilta kysyttiin sitä, missä kompensaatio on toteutettava? Heitä pyydettiin jatkamaan lausetta ”Kompensaation lopputuloksen toteuduttava ... (seuraavista vaihtoehtoista):

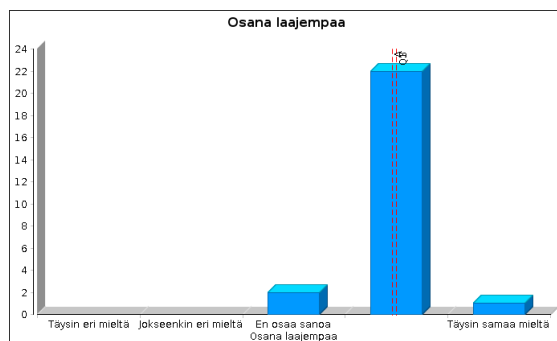
- ... heikennettävän paikan välittömässä läheisyydessä.”
- ... heikennyksen kohteena olevia luonnonarvoja tai -alueita hyödyntävien ihmisten lähialueella.”
- ... samalla endeemisellä keskittymällä.”
- ... samalla kasvillisuustyyppialueella.”
- ... samalla valuma-alueella.”
- ... ilman tarkkaa alueellista liityntää heikennettävään alueeseen.”

Alla olevassa kuviossa on esitetty tärkein (1), kahdeksi tärkeimmäksi (2) ja kolmeksi (3) tärkeimmäksi valitut vaihtoehdot.



Seuraaviin väitteisiin panelistit vastasivat asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä – en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

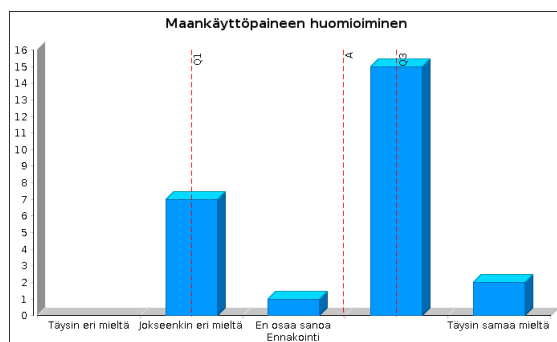
"Keskittämällä pienet kompensatiot suuremmiksi kokonaisuuksiksi voidaan saada paremmin varmistaa kompensaaion onnistuminen. Tästä syystä yksittäisten hankkeiden kompensatio on toteutettava osana laajempaa luonnonarvojen tuottamistoimintaa."



Keskittämällä pienet kompensatiot suuremmiksi kokonaisuuksiksi voidaan saada paremmin varmistaa kompensaaion onnistuminen. Tästä syystä yksittäisten hankkeiden kompensatio on toteutettava osana laajempaa luonnonarvojen tuottamistoimintaa.

Täysin samaa mieltä	1	4%
Jokseenkin samaa mieltä	22	88%
EOS	2	8%
Jokseenkin eri mieltä	0	0%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	25	

"Kompensaatioon ei pidä valita alueita, joihin kohdistuu jo ennakoitava maankäyttöpaine."



Kompensaatioon ei pidä valita alueita, joihin kohdistuu jo ennakoitava maankäyttöpaine.

Täysin samaa mieltä	2	8%
Jokseenkin samaa mieltä	15	60%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	7	28%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	25	

## Kierroksen 3 tulokset

Kierros 3 järjestettiin 25.-29.6.2018. Vastanneita oli 26.

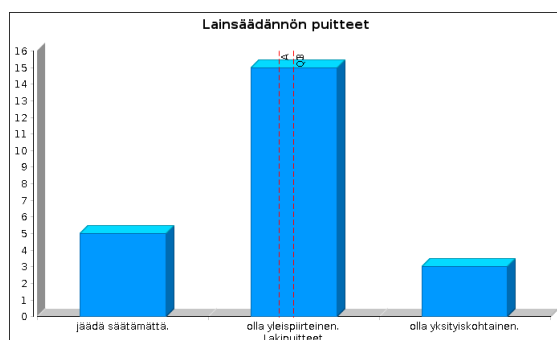
### Osa 1: Toimiva käytäntö

Ensimmäisessä osiossa tarkasteltiin nykytilannetta muutamalla avoimella kysymyksellä. Mikä toimii nykyisellään, missä olisi parannettavaa. Annetut vastaukset olivat suorasanaista ja niitä ei referoida tässä tiivistelmässä.

### Osa 2: Kompensaation toteutuksen puitteet

Tässä osiossa kartoitettiin osin edellisiin kierroksiin perustuen ekologisen kompensaaion järjestelmälle tarvittavia puitteita.

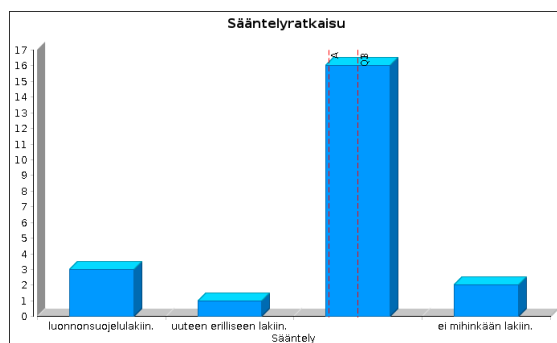
Ensimmäiseksi kysyttiin lainsäädännön tarpeesta ja sen muodosta. Panelisteja pyydettiin jatkamaan lausetta "Kompensatiota koskevan lainsäädännön tulisi .... (vaihtoehtoista jäädä säätämättä – olla yleispiirteinen – olla yksityiskohtainen).



Kompensatiota koskevan lainsäädännön tulisi ....

olla yksityiskohtainen.	3	13%
olla yleispiirteinen.	15	65%
jäädä säätämättä.	5	22%
Yht.	23	

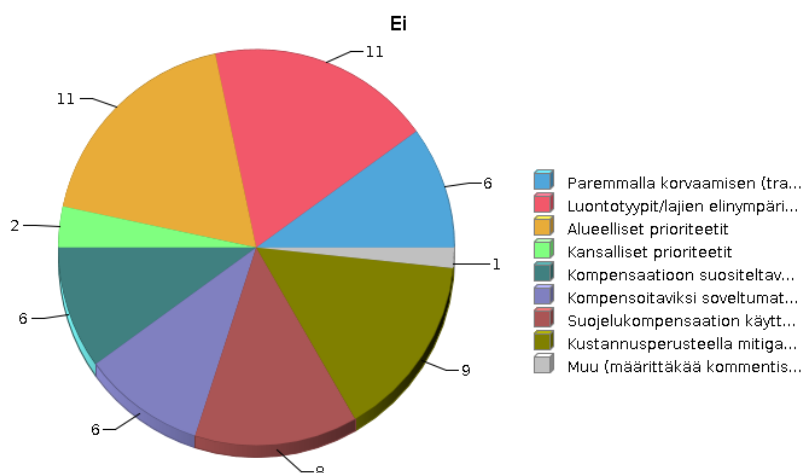
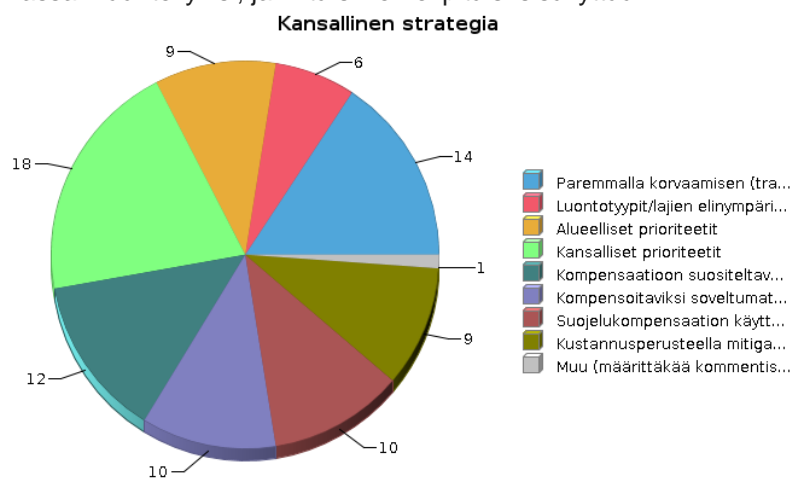
Tämän jälkeen panelistit jatkoivat lausetta ”Kompensaatiota koskevien säännösten tulisi sisältyä .... (valitsemalla vaihtoehdoista ei mihinkään lakiin – kuhunkin ympäristönkäyttölakiin – uuteen erilliseen lakiin – luonnonsuojelulakiin).



Kompensaatiota koskevien säännösten tulisi sisältyä ....		
luonnonsuojelulakiin.	3	14%
uuteen erilliseen lakiin.	1	5%
kuhunkin ympäristönkäyttölakiin.	16	73%
ei mihinkään lakiin	2	9%
Yht.	22	

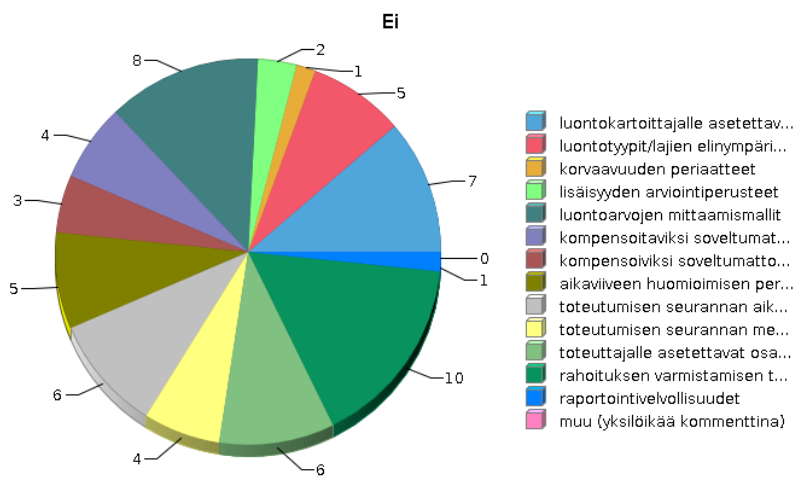
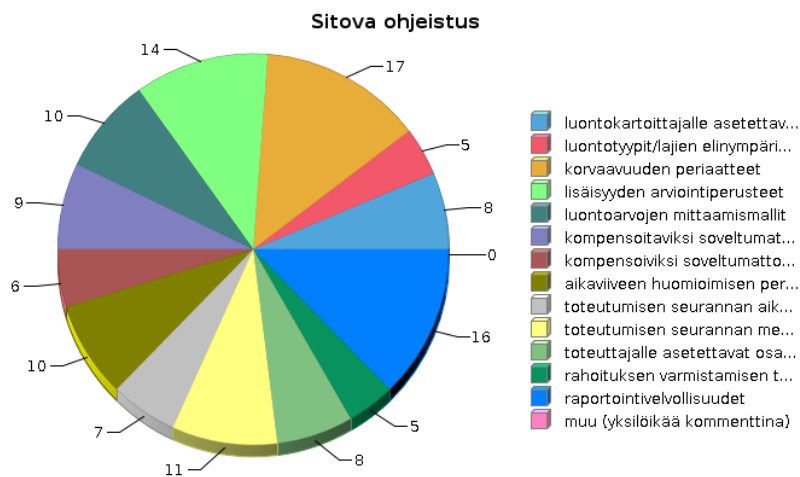
Seuraavissa kysymyksissä panelistit sijoittivat näkemyksensä mukaan asioita eri kategorioihin vastauksena kysymyksessä esitettyyn.

”Asiantuntijakyselyssä 2/3 vastanneista (27) oli täysin tai joihinkin samaa mieltä, että kompensoivien alueiden ja toimenpiteiden valinnan on perustuttava kansalliseen strategiaan suunnitelmaan. Mitkä seuraavista kuuluisivat kansallisessa strategiassa / toimintaohjelmassa määritellyiksi, ja mitä siihen ei pitäisi sisällyttää?”

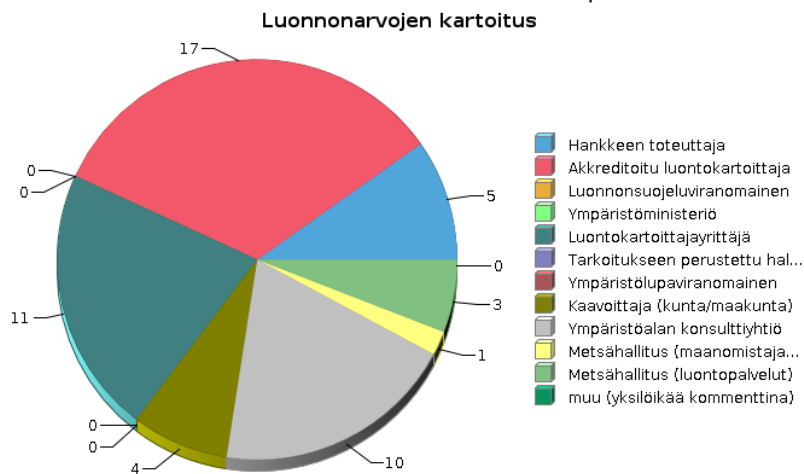


”Asiantuntijoista (27) 2/3 täysin samaa mieltä ja 1/6 joihinkin samaa mieltä, että kompensointiin on laadittava sitova ohjeistus, joka varmistaa toiminnan yhtenäisyyden päätöksentekijästä ja hankkeen tai suunnitelman toteuttajasta riippumatta. Mitkä seuraavista kuuluisivat sitovassa ohjeessa määritellyiksi, ja mitä siihen ei pitäisi sisällyttää?”

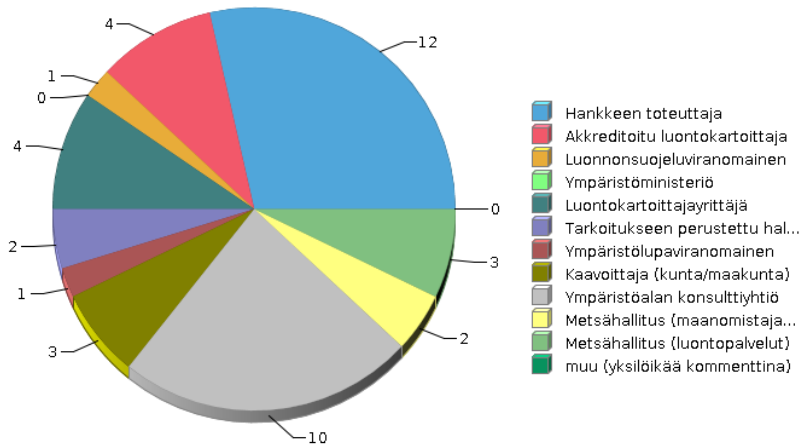




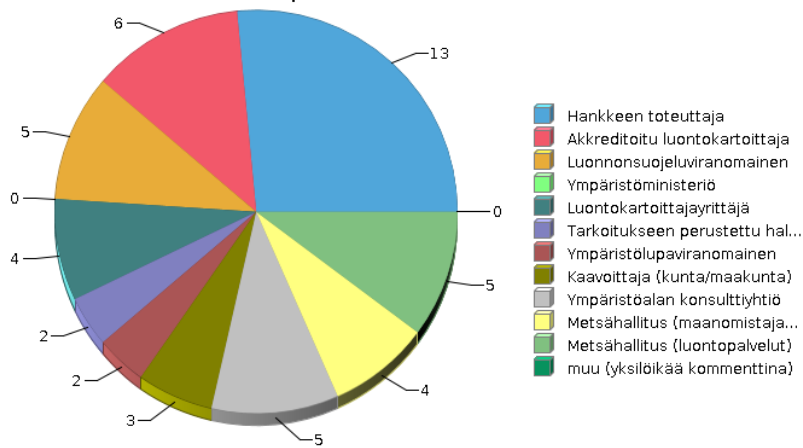
"Kuka on soveltuvien tekemään seuraavat toimet tai päätökset?"



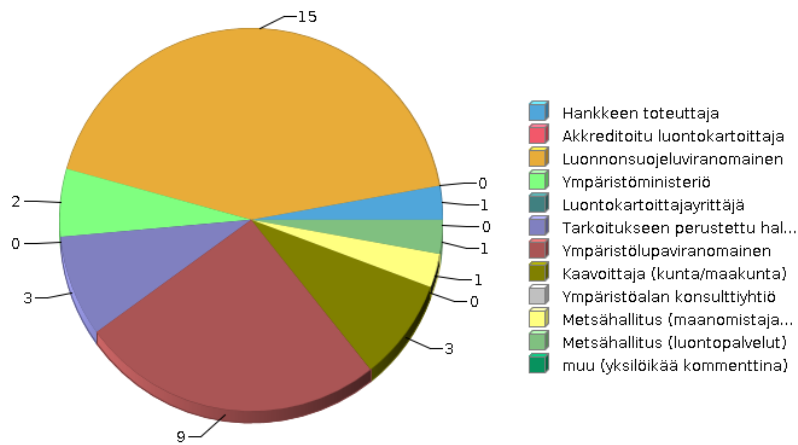
Toimenpiteiden suunnittelu

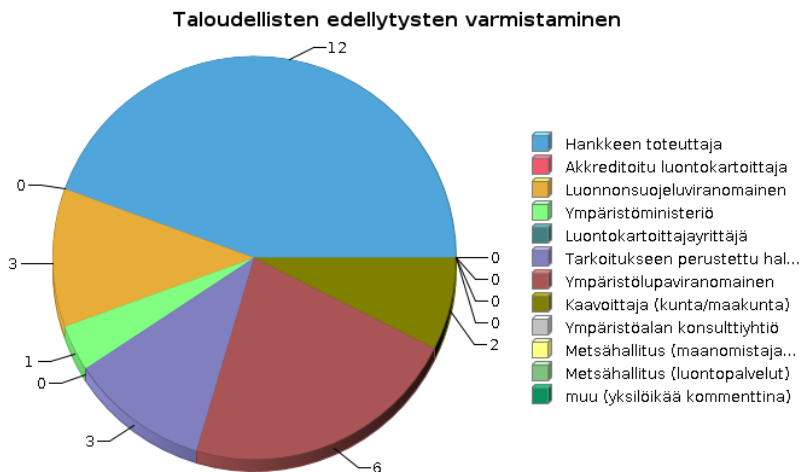
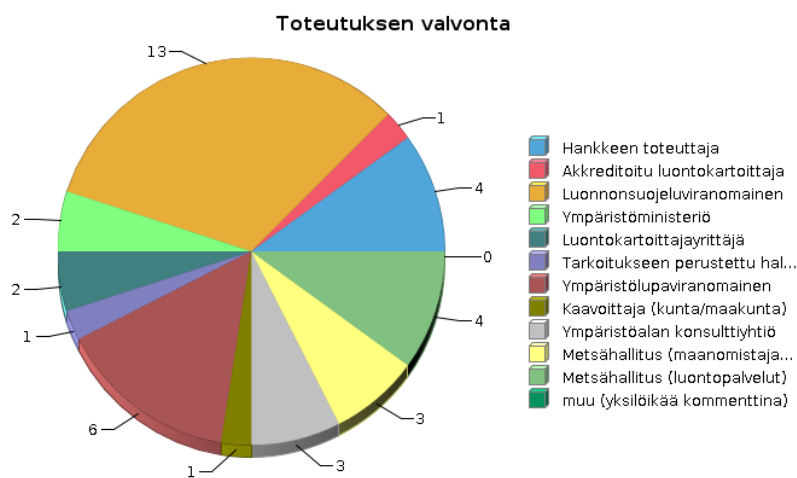
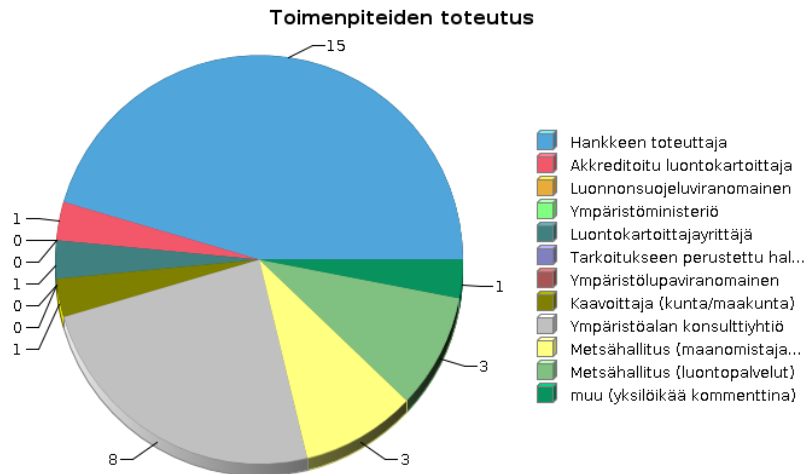


Kompensoivan alueen valinta



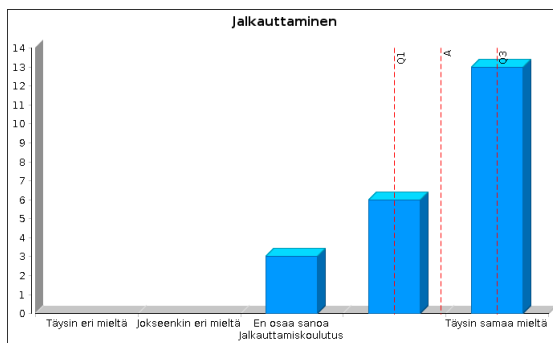
Toimenpiteiden hyväksyminen





Osion viimeinen kysymys oli jälleen väitemuotoinen ja vastasivat asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

”Kompensaatioiden käytön jalkauttamiseksi on järjestettävä maanlaajuisesti käytännönläheinen koulutus, joka alkuvaiheen jälkeen toistuu vuosittain.”



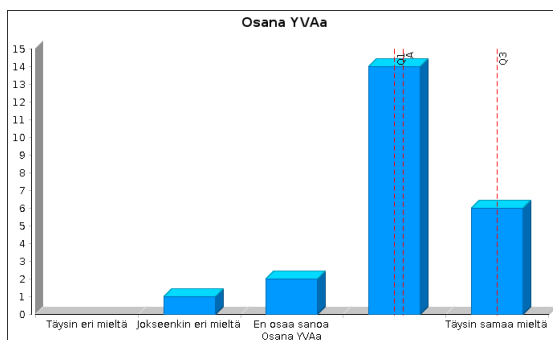
Kompensaatioiden käytön jalkauttamiseksi on järjestetty maanlaajuisesti käytännönläheinen koulutus, joka alkuvaiheen jälkeen toistuu vuosittain.

Täysin samaa mieltä	13	59%
Jokseenkin samaa mieltä	6	27%
EOS	3	14%
Jokseenkin eri mieltä	0	0%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	22	

### Osa 3: Kytkeytyminen päätöksentekoon

Tämän asiantuntijapaneelin kyselyn ensimmäisellä kierroksella annetuissa avoimissa vastauksissa useampi nosti esiin riskin, että kompensaatio tuo lisää byrokratiaa ja hidastaa hankkeita. Lisäksi vastauksissa korostettiin olemassa olevien prosessien huomioimista. Tässä osiossa tarkasteltiin, miten kompensaatioita koskeva päätöksenteko tulisi kytkeä muuhun päätöksentekoon. Panelisteille esitettiin väitteitä ja he vastasivat asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

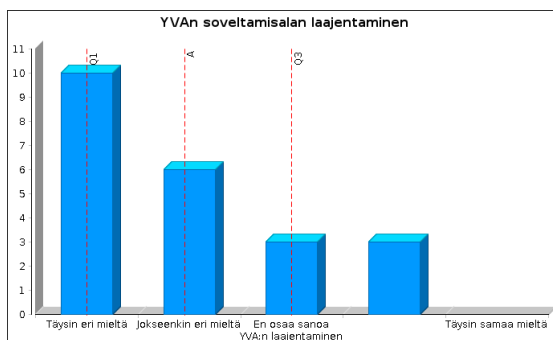
”Ekologisen kompensaation tarve ja toteutuksen keinot on arvioitava YVA / SOVA -velvollisten hankkeiden / suunnitelmien osalta ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, jotta vältetään moninkertainen selvittäminen ja siitä johtuva viive.”



Ekologisen kompensaation tarve ja toteutuksen keinot on arvioitava YVA / SOVA -velvollisten hankkeiden / suunnitelmien osalta ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, jotta vältetään moninkertainen selvittäminen ja siitä johtuva viive.

Täysin samaa mieltä	6	26%
Jokseenkin samaa mieltä	14	61%
EOS	2	9%
Jokseenkin eri mieltä	1	4%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	23	

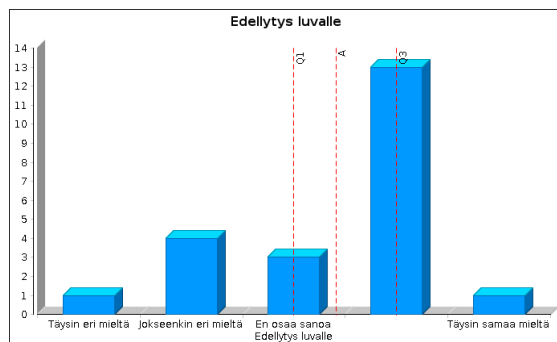
”Ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuteen on sisällytettävä nykyisten lisäksi hankkeet / suunnitelmat, jotka aiheuttavat kompensaatiotarpeen, koska arvioinnin on oltava yhdenmukainen riippumatta hankkeen laadusta.”



Ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuteen on sisällytettävä nykyisten lisäksi hankkeet / suunnitelmat, jotka aiheuttavat kompensaatiotarpeen, koska arvioinnin on oltava yhdenmukainen riippumatta hankkeen laadusta.

Täysin samaa mieltä	0	0%
Jokseenkin samaa mieltä	3	14%
EOS	3	14%
Jokseenkin eri mieltä	6	27%
Täysin eri mieltä	10	45%
Yht.	22	

"Nykyisen lainsäädännön nojalla luonnonsuojelusta poikkeamista koskeva päätös ei ole välttämättä edellytyksenä ympäristönkäyttöluvan saamiselle (KHO 2013:173). Jos hankkeen toteuttaminen edellyttää poikkeamista lakiin perustuvasta suojelusta, ekologisen kompensaation päätöksenteossa lupa poiketa suojelusta ja siihen liittyvä kompensatioehto pitää olla säädetty ympäristönkäyttöluvan tai -suunnitelman hyväksymisen edellytykseksi."



Nykyisen lainsäädännön nojalla luonnonsuojelusta poikkeamista koskeva päätös ei ole välttämättä edellytyksenä ympäristönkäyttöluvan saamiselle (KHO 2013:173). Jos hankkeen toteuttaminen edellyttää poikkeamista lakiin perustuvasta suojelusta, ekologisen kompensaation päätöksenteossa lupa poiketa suojelusta ja siihen liittyvä kompensatioehto pitää olla säädetty ympäristönkäyttöluvan tai -suunnitelman hyväksymisen edellytykseksi.

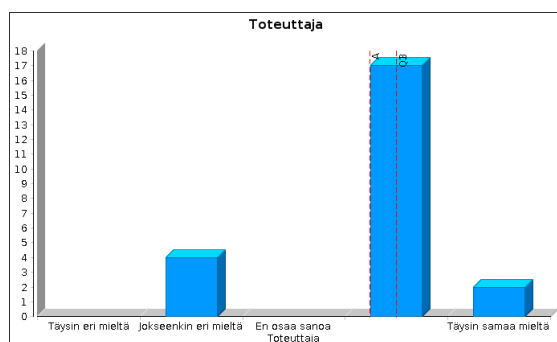
Täysin samaa mieltä	1	5%
Jokseenkin samaa mieltä	13	59%
EOS	3	14%
Jokseenkin eri mieltä	4	18%
Täysin eri mieltä	1	5%
Yht.	22	

Panelisteilta tiedusteltiin avoimella kysymyksellä "Mitä innovaatioita teillä on ekologisen kompensaation ja ympäristönkäyttöluvituksen kytkemiseen toisiinsa, jotta päätöksenteko olisi jouhevaa ja mielekästä?" Vastauksia ei referoida tässä tiivistelmässä.

#### Osa 4: Valvonta ja varmentaminen

Ekologisen kompensaation prosessissa viimeisen vaiheen muodostavat valvonta ja varmentaminen. Tässä osiossa tarkastellaan näitä kysymyksiä väitteillä, joihin panelistit vastasivat asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä en osaa sanoa – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

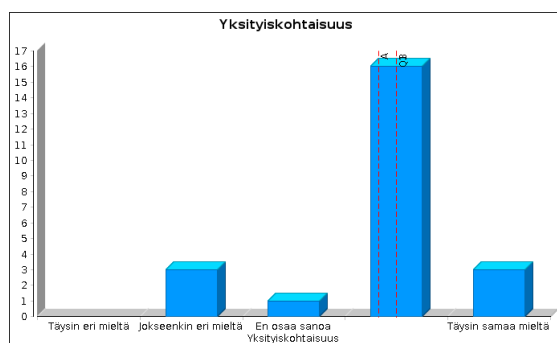
"Kompensaatiotoimet voi toteuttaa kuka vain, kunhan valvontaan nimetty taho (viranomaisen tai nimettävä riippumaton toimija) valvoo niiden toteuttamista."



Kompensaatiotoimet voi toteuttaa kuka vain, kunhan valvontaan nimetty taho (viranomaisen tai nimettävä riippumaton toimija) valvoo niiden toteuttamista.

Täysin samaa mieltä	2	9%
Jokseenkin samaa mieltä	17	74%
EOS	0	0%
Jokseenkin eri mieltä	4	17%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	23	

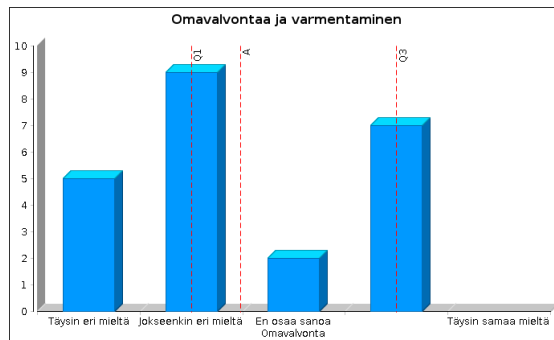
"Kompensaatiotoimet on määriteltävä yksityiskohtaisesti poikkeuslupan ehtona olevassa suunnitelmassa, jotta niiden toteuttamisen valvonta on yksiselitteistä."



Kompensaatiotoimet on määriteltävä yksityiskohtaisesti poikkeuslupan ehtona olevassa suunnitelmassa, jotta niiden toteuttamisen valvonta on yksiselitteistä.

Täysin samaa mieltä	3	13%
Jokseenkin samaa mieltä	16	70%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	3	13%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	23	

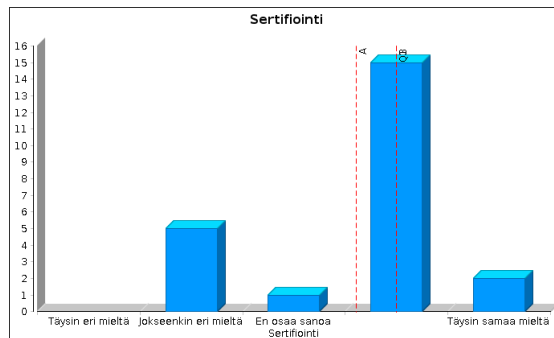
"Kompensaatiotoimien toteutuksen valvomiseksi on riittävää, että luontoarvojen tuottaja täyttää yhdenmukaisen (standardoidun, sähköisen) raportin, jonka varmentaa auktorisoitu alan ammattilainen."



Kompensaatiotoimien toteutuksen valvomiseksi on riittävää, että luontoarvojen tuottaja täyttää yhdenmukaisen (standardoidun, sähköisen) raportin, jonka varmentaa auktorisoitu alan ammattilainen.

Täysin samaa mieltä	0	0%
Jokseenkin samaa mieltä	7	30%
EOS	2	9%
Jokseenkin eri mieltä	9	39%
Täysin eri mieltä	5	22%
Yht.	23	

"Kompensaatiotoimintaan osallistuvien (luontoarvojen tuottaja, arvioija, valvontaa suorittava) on oltava tarkoitukseen suunnitellun koulutuksen suorittanut ja saanut sertifiointin tehtävään."



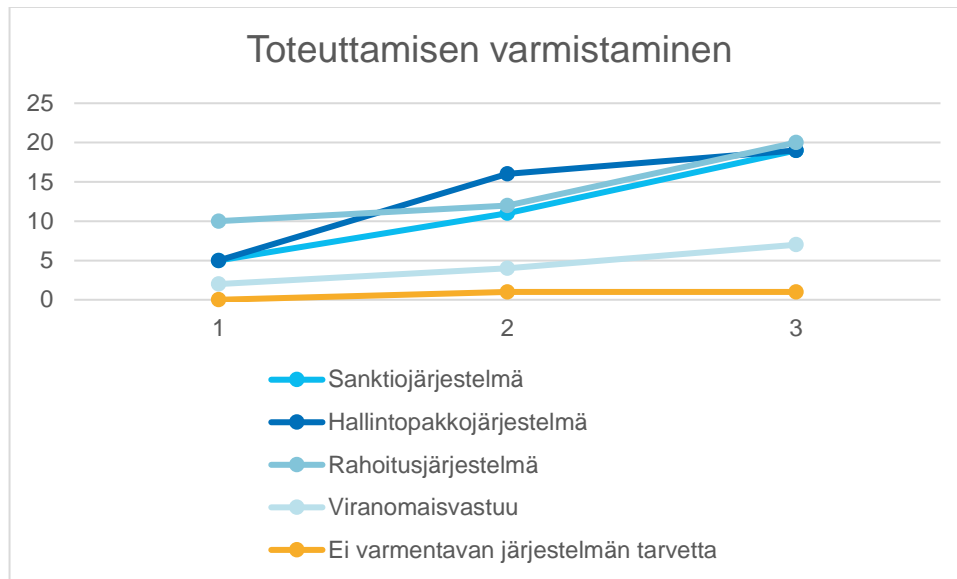
Kompensaatiotoimintaan osallistuvien (luontoarvojen tuottaja, arvioija, valvontaa suorittava) on oltava tarkoitukseen suunnitellun koulutuksen suorittanut ja saanut sertifiointin tehtävään.

Täysin samaa mieltä	2	9%
Jokseenkin samaa mieltä	15	65%
EOS	1	4%
Jokseenkin eri mieltä	5	22%
Täysin eri mieltä	0	0%
Yht.	23	

Panelisteilta tiedusteltiin, mikä olisi paras vaihtoehto kompensatiojärjestelmän toteutuksen varmentamiseen. He saivat asettaa ensisijaisuusjärjestykseen seuraavat vaihtoehdot:

- 1) Sanktiojärjestelmä – rangaistus laiminlyöjälle, joka laiminlyö toteuttaa toimenpiteet;
- 2) Hallintopakkojärjestelmä - määräys toteuttaa toimet määräajassa + asetettu uhkasakko / teettämishyvä; uhkasakon / teettämisen täytäntöönpano laiminlyöntitilanteessa;
- 3) Rahoitusjärjestelmä - rahallinen vakuus, joka kattaa toimenpiteiden teettämisen, jos velvollinen laiminlyö;
- 4) Viranomaisvastuu - viranomainen tekee toimenpiteet, jos velvollinen laiminlyö;
- 5) Ei mitään

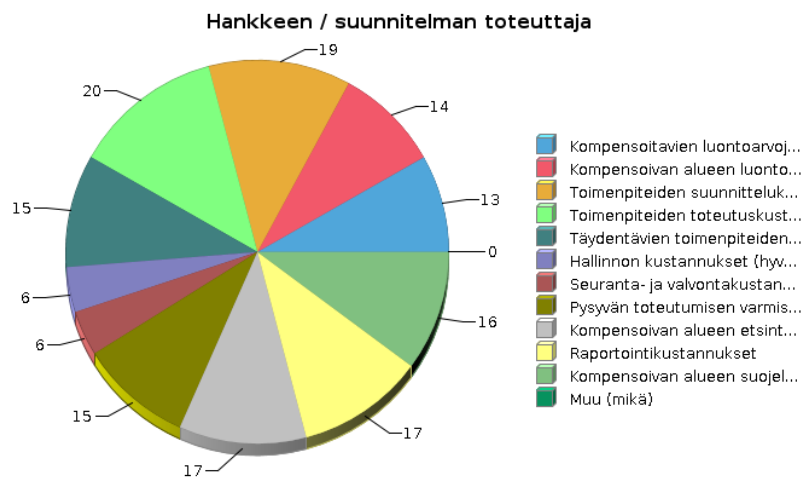
Alla olevassa kuviossa on esitetty vastaajien ensisijaiseksi (1), kahdeksi tärkeimmäksi (2) ja kolmeksi tärkeimmäksi (3) valitsemat vaihtoehdot kumuloiduen.



## Osa 5: Kustannusvastuun tarkennus

Tämän tutkimuksen ensimmäisellä kierroksella ¼ asiantuntijoista (28 vastaajaa) oli täysin samaa mieltä, että kustannukset kompensaatitoimenpiteistä on osoitettava kokonaisuudessaan hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle. Tässä viimeisessä kysymysosiossa kolmella kysymyksellä tarkennettiin kustannusvastuun ulottuvuutta.

Panelistit saivat määrittää, mitkä kustannukset kuuluvat hankkeen tai suunnitelman toteuttajan ja mitkä valtion vastuulle.







"Todennäköisesti rahastomalli, jossa kompensatiot ulkoistetaan kokonaisuudessaan pois yrityksiltä, on vähiten byrokraattinen ja suoraviivaisin. Yrityksen toiminnaksi tulee kompen-saation osalta vain maksaminen."

"Joissain tapauksissa voi toimia (etenkin esim vapaaehtoisissa tapauksissa) mutta vaikea uskoa, että tällä saadaan kompensoitua case kohtaisesti niitä arvoja joita menetetään...."

"Avarakatseisuus on säilytettävä. Liika byrokratia ja yksityiskohtainen säännöstely tappaa koko ajatuksen ja sen toimivuuden. Tarkoitus on kuitenkin hyvä, ja jollakin ehdoilla ja kei-noilla on ihmisten ja yhtiöiden voitava Suomessakin jotain tehdä ja toteuttaa niin kauan kuin kulutus jatkuu..."

"Kustannustehokkuus saavutetaan toimivalla, selkeällä ja läpinäkyvällä sääntelyllä, ja keskit-tymällä kussakin kompensaatiossa tavoiteltujen tulosten saavuttamiseen. Näin vältetään tur-haa byrokratiaa."

"Kompensaatioiden osalta on uskoakseni todella hankalaa löytää sopiva sääntelyn tarkkuustaso. Jos ollaan liian tarkkoja, joustavuus katoaa. Jos taas jätetään ylimalkaiseksi, tulee epäselvyyksiä. Jos on epäselvyyksiä, saatetaan ryhtyä oikeudellisiin prosesseihin, ja ne vasta kalliita ovatkin."

"Hyvällä viranomaisten ja hankkeen toteuttajan yhteistyöllä jo aivan suunnittelun alusta asti edellyttäen, että käytetään asiansa osaavia, ammattitaitoisia tekijöitä kussakin vaiheessa alusta asti. Insinööri osaa lujuuslaskelmat ja luonnontalouden asiantuntija luonnonprosessit, luntotypit ja lajit."

"Jos halutaan kustannustehokkuutta, markkinoiden on oltava mukana. En näe, että lainsäädäntö olisi ainut, oikea ja tehokkain tie ekologisen kompensaaion toteuttamiseksi."

"Lähtökohtana pitäisi olla vapaaehtoisuus. Jos hankkeen toteuttaja haluaa kompensatiota käyttäen, hän sen myös maksaa mahdollisimman kokonaan. Viranomaistyöstäkin otetaan maksua samoin kuin luvista tai valvonnasta nykyään otetaan. Hankkeen toteuttaja harkitsee kannattaako kompensoimaan lähteä. Silloin mitigaatioshierarkiakin tulee automaattisesti käyttöön. Ei lähdetä automaattisesti kompensoimaan, vaikka hanketta viilaamalla voitaisiin vähentää/estää negatiivisia vaikutuksia."

"Jospa yritettäisiin edes toteuttaa keveä menettely, jonka hyödyt olisivat selvästi nähtäviä."

"Joustoa toteuttamisen osalta lainsäädäntöön: viranomaiselle valtaa määritellä sopiva kom-pensaatio. Etenkin pienissä tai vaikutuksiltaan vähäisemmissä hankkeissa rahaston tai pan-kin käyttömahdollisuus vähentäisi kustannuksia ja kohdentaisi varoja ja suojelua järkevästi. Laajaalaisilta tai vaikuttavuudeltaan merkittäviltä hankkeilta tulisi vaatia asianmukainen kompensatiomenettely. Ohjauskeinon toimivuus edellyttää myös riittäviä viranomaisresurs-seja; useat haitat ovat jo lähtökohtaisesti vältettävissä, jos viranomainen pystyy osallistu-maan hankkeen ohjaukseen jo alun suunnitteluvaiheista alkaen."

"Kompensaation tulee olla yrityksille houkutteleva vaihtoehto, jotta se toteutuu. Mikäli men-nään liian byrokraattisesti, niin kalliiksi tulee eikä homma toimi. Vapaaehtoisuus ja kannus-tavuus voisi toimia paremmin."

# LIITE 3. RAPORTTI 20.9.2018 JÄRJESTETYSTÄ TYÖPAJASTA

Laatinut: Eija Miettinen, Linnunmaa Oy

## 1 Lähtökohdat ja tavoitteenasettelu

Hankesuunnitelman mukaisesti järjestettiin 20.9.2018 kello 10–15 työpaja, jonka tarkoituksena oli kuulla intressiryhmien edustajia selvitystyön edetessä laadittujen ekologisen kompensaation mallien toimivuudesta. Työpajasta saatujen palautteiden perusteella oli hankesuunnitelman mukaisesti tarkoitus laatia suositukset vaihtoehtoisten mallien ensisijaisuudesta. Työryhmätyöskentelyyn kutsuttiin tasaisesti eri intressitahojen edustajia. Osa osallistujista oli osallistunut hankkeen aiemmassa vaiheessa järjestettyyn delfoi-paneeliin ja oli siten hyvin perehtynyt tähänastisiin tuloksiin. Delfoi-paneeli oli anonyymi, minkä vuoksi työpajaan kutsuttiin myös muita anonymiteetin suojaamiseksi. Leila Suvantola perehdytti osallistujat aiheeseen ja hankkeen tähänastisiin tuloksiin aamupäivän osiassa. Työpajalla odotettiin saatavan esiin näkemykset eri mallien vahvuuksista ja heikkouksista sekä täydentämistarpeista. Osallistujilta kerättiin myös jälkikäteinen palaute e-delfoin avulla työpajatoiminnan toimivuudesta.

## 2 Työpajan suunnittelu ja tehtäväkuvaus

### 2.1 Ohjelma ja työpajan kulku

Aamupäivällä Leila Suvantola esitteli hankkeen, ekologisen kompensaation osatekijät ja hankkeen siihenastiset tulokset. Esittelyn tarkoituksena oli myös avata suunniteltuja ekologisen kompensaation malleja iltapäivän learning café -osion mahdollistamiseksi. Lisäksi osallistujille annettiin ohjeistus iltapäivän työpajatyöskentelyyn, esiteltiin fiktiivinen esimerkkitapaus sekä ohjeistettiin verkkotyöskentelyyn. Iltapäivällä työpajassa toteutettiin ns. learning café -osuus, jossa ekologisen kompensaation kolme eri mallia käsiteltiin kolmessa eri huoneessa, kolmesta eri näkökulmasta. Työpajan loppukeskustelua varten hyödynnettiin Answergarden -työkalua, jonka kautta osallistujat saivat anonyymisti nostaa verkossa esille niitä aiheita, joista he halusivat keskustella loppukeskustelussa. Lisäksi osallistujat saivat ehdottaa suomenkielistä sanaa käsitteelle ”no net loss”. Eniten kannatusta sai termi *lähtötasovaatavuus*.

### 2.2 Osallistujat

Työpajaan kutsuttiin asiantuntijoita eri intressiryhmistä tasaisesti. Työpajaan osallistui neljä tutkijaa, kolme erilaisten etujärjestöjen edustajaa, talouden toimijoiden edustajia yhteensä 7 (sis. teollisuuden alojen edustajia, konsultteja ja valtion liikelaitoksen) sekä kaksi julkisen hallinnon edustajaa. Osallistujat olivat

Juha Kotilainen, Itä-Suomen yliopisto  
Aulikki Alanen, ympäristöministeriö  
Veera Salokannel, Lapin yliopisto  
Lauri Erävuori, Sitowise Oy  
Teija Hartikka, Vapo Oy  
Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry  
Panu Kunttu, WWF Suomi  
Noora Ahola, Mawson Oy  
Minna Pappila, Turun yliopisto  
Ilkka Ojalehto, Rudus Oy  
Ville Salonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto  
Anna-Rosa Asikainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry  
Eeva Primmer, Suomen ympäristökeskus

Jukka Viitanen, NCC Group  
Joanna Kunttonen-Van't Riet, Anglo American Plc  
Timo Karhapää, Metsähallitus  
Leila Suvantola, Itä-Suomen yliopisto (hankkeen johtaja)  
Aleksis Ahvensalmi, Linnunmaa Oy (moderaattori)  
Eija Miettinen, Linnunmaa Oy (moderaattori)

## 2.3 Learning café

Oppimiskahvila-menetelmässä keskityttiin ekologisen kompensaation eri mallien mahdollisuuksien ja haasteiden pohdintaan vuorovaikutteisesti ryhmissä. Työpajan edetessä ryhmät vaihtoivat huoneesta toiseen siten, että lopuksi jokainen ryhmä oli saanut 30–45 minuuttia aikaa pohtia kunkin huoneen näkökulmaa suunniteltujen kolmen eri ekologisen kompensaation mallin näkökulmasta. Huoneissa kukin ryhmä kirjasi itse keskustelussa esille tulleita seikkoja ja työpajan järjestäjät toimivat huoneissa moderaattoreina. Osallistujat jaettiin etukäteen kolmeen eri ryhmään siten, että kussakin ryhmässä oli mahdollisimman monipuolisesti eri intressiryhmien näkemyksiä edustettuina.

Alun perin tarkoituksena oli simuloida malleja eri tapauksien avulla, mutta todellisten tapausten saaminen simulaatiotapauksiksi osoittautui työpajan suunnitteluvaiheessa hankalaksi. Näin ollen työpajaa suunniteltaessa päädyttiin keskittymään mallien mahdollisuuksien ja haasteiden havaitsemiseen eri näkökulmista. Jokaisessa huoneessa käsiteltiin samoja malleja, mutta eri näkökulmista. Huoneiden näkökulmat olivat

*oikeudenmukaisuus sekä yhteiskunnallinen hyväksyttävyys,  
taloudellinen tehokkuus ja  
ekologinen vaikuttavuus.*

Osallistujille tarjottiin myös fiktiivinen esimerkkitapaus, jota he saivat hyödyntää, mikäli kaipaivat konkretiaa.

## 4 tulokset

Seuraavissa taulukoissa on esitetty learning café -osiossa esille tulleet näkemykset sellaisenaan työryhmien kirjaaman mukaisesti kunkin ekologisen kompensaation toteuttamismallin osalta. Ryhmiä ei ohjattu konsensukseen, vaan kaikki ryhmissä esitetyt huomiot kirjattiin ylös riippumatta siitä, oliko ryhmä yhtä mieltä niistä vai oliko kyse yhden henkilön näkemyksestä. Taulukoissa värit edustavat eri huoneissa käsiteltyjä näkökulmia. Kommenttien perässä suluissa esitetyt luvut kertovat siitä, että useampi ryhmä on nostanut saman näkökulman esille. Koska keskustelu huoneissa oli vapaamuotoista ja polveilevaa, kommenttien osalta on näissä taulukoissa tehty muokkauksia sen osalta, mihin näkökulmaan ne liittyvät. Merkintä (\*) kommentin kohdalla viittaa siihen, että näkemys tuotiin esille toisessa huoneessa käydyssä keskustelussa (\*huone, jossa näkökulma esitettiin).

**Taulukko 1.** Vapaaehtoisen mallin mahdollisuudet ja haasteet eri näkökulmista.

Näkökulma	Mahdollisuudet	Haasteet
Ekologinen vaikuttavuus	Suuret yhtiöt voisivat tuoda ulkomailta malleja toteuttamiseen	Hyvityskohteet voivat loppua (*hyväksyttävyyys)
	Vähentää poikkeusluvun "negatiivisia luontoarvomenetyksiä"	Ei lähde no-net-loss -ajattelusta (vain lainsäädäntöpohjaiset arvot – entä muut?) → tulee luonnonarvojen menetyksiä → pitäisi lisätä löyhä "ja muita luontoarvoja", joka antaa puitteet miettiä laajemmin
	Suhteessa muihin malleihin toiminnanharjoittajalla voi olla suuremmat intressit varmistaa, että luontoarvojen korvaus (ekologinen vaikuttavuus) toteutuu?	Kokonaisvolyyymi voi jäädä pienemmäksi → ekologinen vaikuttavuus heikompi
		Jos ei säädetty, ollaan esittäjän tietojen varassa
		Viranomais ottaa kantaa vain säädettyihin luontoarvoihin (* hyväksyttävyyys)
		Riskinä toiminnanharjoittajan osaamisen puute
		Pienillä toimijoilla suuremmat haasteet
		Hankekohtaisuus → pirstaloitumisen riski
Taloudellinen tehokkuus	Toiminnanharjoittajan sitouttaminen – sosiaalinen toimilupa	Jos lupien tarkistaminen puuttuu, velvoite voi vanhentua → hyödytöntä kompensointia? Myös ympäristö muuttuu
	Kompensaatioon panostettu raha voi säästää resursseja muualla – säästää vaikea mitata	Hankkeen toteuttajan ydinosaaminen muualla – ei tehokasta
	Jos vapaaehtoisessa mallissa vähäisin byrokratia, kustannus eniten toiminnanharjoittajalla, joka voi siirtää sen tuotteen hintaan → paras yhteiskunnallinen vaikutus	Omassa organisaatiossa oltava alan ammattilaisia, ei voi jättää kaikkea konsulteille
	Kompensaatioon sijoitettua rahaa verrataan hankkeen tuottoihin	Hajanainen kenttä, eri toimijat toteuttavat eri tavoin → valvonnan kustannukset kasvavat (huom. seuraava kohta)
	Hankkeen toteuttajalla voi olla tehokkain organisaatio kompensaaion toteuttamiseen hankkeen yhteydessä	Epävarmuus kustannuksista → voi lisätä myös viranomaisen kustannuksia (2)
	Vapaaehtoisuus kustannus-tehokasta, muuten ei tehtäisi	Tehokkuus kärsii 1. ekologisen vastaavuuden vaatimuksesta ja 2. jos kompensatio toteutuu maantieteellisesti kaukana (2)
	Ainoa malli, jossa ei makseta välikäsille → Toteuttaja voi hallita prosessia ja varmistaa rahojen tehokkaan käytön (2)	Taloudellisia vaikutuksia ei voi hallita eikä ennakoida
	Vakuusmaksun tarkistaminen (silloin kun kompensaaion toteuttaminen vuosien prosessi)? Vakuutta voitaisiin pienentää, jos havaitaan, että osa tavoitteista toteutunut. Tämä voisi kannustaa kompensaaion nopeaan toteuttamiseen. Toisaalta aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia.	
	Hankevastaava pystyy paremmin hallinnoimaan kompensointia (* ekologisen vaikuttavuus)	
Hyväksyttävyyys	Sosiaalinen toimilupa, osoitetaan vaikutukset läpinäkyvästi (2)	Onko (oikeasti) vapaaehtoinen?
	Kompensaaion tuottajia voivat olla ketkä vain	Ei ole oikeasti no net loss vs. esim flora & fauna international
	Hyväksyttävyyys parempi isojen toimijoiden osalta	Mitä hankevastaava hyötyy vapaaehtoisuudesta? (*ekologinen kompensaaio)
	Kompensaaio on aloitettava riittävän varhain (ennen heikennystä toteutettava ainakin osittain) → varmistetaan kompensaaion riittävydestä	Ovatko toimijat eriarvoisessa asemassa, jos toiminta sijoittuu eri puolelle maata (esim. Etelä-Suomi v. Pohjois-Suomi)?
		Valvovan viranomaisen resurssit ja läpinäkyvyys? → Kuinka monipuoliseen valvontaan on resursseja/osaamista? (2)
		Ei reilua kaikkia toimijoita kohtaan (suuret hyvin resurssein vs pienet)
		Kuinka vastuullisia toimijat ovat?
		Tasapuolisuus ja reiluus voi jäädä epäselväksi
		Liiketaloudellinen tasapaino eri maanomistajien näkökulmasta
		Valvontamaksut maksaa toiminnanharjoittaja
		Voiko olla järjestelmä, jossa toiminnanharjoittaja ei suostu kompensointiin?
		Viestinnällinen haaste → kuinka vapaaehtoinen toiminta saadaan levitettyä kaikkien toimijoiden tietoon/käyttöön (vrt. 1. kohta, *ekologinen vaikuttavuus)
		Vapaaehtoinen terminä hämmentää – toimintakulttuuri ohjaa siten, että joko toteutetaan (ei aito vapaaehtoinen) tai sitten ei (ei vaikuttavuutta) – mallin ohjaavuus heikko, kompensointi sattumanvaraista? (2, *ekologinen vaikuttavuus)
		Edelläkävijät haluavat net positive impactia, mahdollista vain vapaaehtoisessa mallissa (*taloudellinen tehokkuus)

**Taulukko 2.** Kompensaatiomaksun mahdollisuudet ja haasteet eri näkökulmista.

Näkökulma	Mahdollisuudet	Haasteet
Ekologinen vaikuttavuus	Tiedon kasautuminen suhteessa vapaaehtoiseen malliin parempi (kokeemus, tietämys, kokonaisuus) – hyvä ekologisen vaikuttavuuden kannalta	Pystyykö kompensaation toteuttaja todentamaan tarjottavat luontoarvot?
	Kompensointi ainakin lisääntyy suhteessa vapaaehtoiseen malliin	Hanke kehittyy ja muuttuu - kompensointia ei voi aina päättää kerralla (*taloudellinen tehokkuus)
	Pienten toimijoiden yhteiset hankkeet mahdollisuus?	Ei salli muiden luontoarvojen huomioon ottamista (no-net-loss)
	Varmuus toteutuksesta (*taloudellinen tehokkuus)	Kompensaatioiden tuottaminen menee suurille yrityksille, vaikka pienillä voi olla erityisasiantuntijuutta, joka olisi arvokasta → pienet pidettävä mukana
Taloudellinen tehokkuus	Kustannustehokkain, jos toiminta vaikeutuu yhdelle toimijalle	Kuka hallinnoi maksua ja osaamista?
	Jos 1 toteuttaja, kokonaisuuden hallinta	Hankkeen muuttuminen aiheuttaa epävarmuutta (voiko maksu muuttua?)
	Skaalaetu	Maksun määräytymisen epävarmuus, liikamaksun riski (2)
	Rahoittajalle helppo, jos selkeä maksu	Toteuttaja ei selvillä
		Ulkopuolinen toimija määrittää kustannusta
		Jos 1 toteuttaja, kilpailu puuttuu ja kustannukset karkaavat (kommentti krt 2)
		Kompensaatiokauppa- ja kompensaatiomaksu-malleissa nähtiin, että olisi ylitettävä nollataso, jotta hyötyä toiminnanharjoittajalle
		Epävarmuus leivotaan sisään maksuun
		Voi toimia kertaluonteisissa hankkeissa, mutta hankala kehittyvissä hankkeissa
Hyväksyt-tävyys	Kompensaation tuottaja voi olla kuka vaan	Anekauppamalli
	Hyväksyttävyyys parempi isojen toimijoiden osalta	Yritys menettää hallinnan kompensaatiosta eikä voi osoittaa>NNLia / net positive impact
		Maan hinta nousee → pois muusta käytöstä (ongelmaksi eteläisessä Suomessa)
		Uusi toimija: tulee olla eri alojen edustajat
		Vastaako kompensaatiomaksu kompensaation toteutuskustannuksia?
		Toteutuksessa tulisi olla myös (luonnonarvo)pankki
		Hukkaantuuko paikallisuus keskitettäessä kompensaatioita? (2)
		Kompensaatio ei kohdistu hankkeeseen = jäljitettävyyys katoaa
		Millainen kompensaation tuottaja on hyväksyttävä?
		Jotkin kompensaatiot ovat simpeleitä ja pieniä, toiset suuria, monimutkaisia
		Millä pieni yrittäjä saa luvat, vaikka osaisikin toteuttaa kompensaation?
		Paikallisten kanssa yhteistyö voi vähentyä tai jäädä pois
		Kompensaation tuottajia kiinnostavat vain isot toimijat (raha)
		Mitä tapahtuu, jos seuranta osoittaa, ettei kompensaatio ole onnistunut?
		Lupien tarkistaminen olisi hyvä lisä
		Lakisääteinen vs. "joku muu" sertifioitu malli? (*ekologinen vaikuttavuus)
		Kuka on varmentaja, jos kompensaatio ei toteudu? Kuka ottaa kompensaatiomaksun ja toteuttaa? (*ekologinen vaikuttavuus)
		Ulkoistaako toiminnanharjoittaja vastuunsa? (*ekologinen vaikuttavuus)
		Tietääkö pienempi toimija edes, että pitäisi kompensoida? (*ekologinen vaikuttavuus)

**Taulukko 3.** Kompensaatiokaupan mahdollisuudet ja haasteet eri näkökulmista.

Näkökulma	Mahdollisuudet	Haasteet
Ekologinen vaikuttavuus	Mahdollistaa etukäteen luontoarvojen tuottamisen → voi tuottaa myös ylimääräistä hyötyä	Onko helppo löytää sopivaa luonnonarvojen tuottajaa? → ekologinen vaikuttavuus voi heikentyä/laskea
	Pienentää riskiä (suhteessa muihin malleihin), että kompensaatio jäisi tekemättä, koska kohteita valmiina "pankissa"	Isompi riski ekologisen vaikuttavuuden (ja maanomistajan) näkökulmasta, jos yksityiselle maanomistajalle jää vastuu luontoarvojen tuottamisesta
	Luontoarvojen tuottaminen mahdollista monenlaisille toimijoille – myös pienet toimijat ja erityyppiset organisaatiot	Vaikeampi hallita kokonais kuvaa sekä korjata, jos luontoarvoja ei toteuteta tarpeeksi
	Mahdollistaa sen, että toiminnanharjoittajat voivat hankkia kompensaatioita "varastoon", kun pankista löytyy heille sopiva kohde – joutuisuus ja oikea-aikaisuus	Vain lakisääteiset luontoarvot korvataan – ei no-net-loss
	Varmuus toteutuksesta (*taloudellinen tehokkuus)	Jollain aikajanelalla pitäisi edellyttää tuotettavan sama määrä kuin on heikennetty (kokonaistasovastaavuus: hävitys=tuotanto)
		Kohteiden etsiminen hankalaa, etenkin jos korvataan 1:1 (*hyväksyttävyyys)
		Voiko tulla alueellisia biodiversiteettieroja, jos niiden arvot eroavat? (*hyväksyttävyyys)
		Hanke kehittyy ja muuttuu – kompensointia ei voi aina päättää kerralla (*taloudellinen tehokkuus)
Taloudellinen tehokkuus	Voisiko joku suuri toimija(t) rahoittaa alussa "pesämunaa" (jolla tuotettaisiin luontoarvoja varastoon)?	Kompensaatiomaksu- ja kompensaatiokaupamalleissa nähtiin, että olisi ylitettävä nollataso, jotta hyötyä toiminnanharjoittajalle
		Viranomaiselta vaaditaan paljon asiantuntemusta → kustannus kasvaa
	Rahoittajalle helppo, jos selkeä maksu mutta maksu tiedossa myöhemmin kuin kompensaatiomaksu mallissa	Jos toteuttajien kenttä sirpaleinen → valvontamaksut nousevat, toteutus eri tasoista (vrt. rakennuslupien valvonta) hallinnon kustannukset arvioitava
		Valvonnan kohdistuminen tuottajaan, tuleeko tuottajan virheen takia lisämaksu toiminnanharjoittajalle?
		Riski kustannuksen määräytymisestä
		Eniten byrokratiaa sekä sääntelytarvetta
		Kompensaation kustantaminen ennen luvan saamista on turhan riskialtista (hankkeen toteuttajalle).
		Onko varastossa / löytyykö tarvittavia, oikeantyyppisiä kohteita/alueita? (2)
Hyväksyttävyys	Jos "pankki" noudattaa kv-periaatteita (BBOP) voi toimia, mutta osittain yhtiö menettää kontrollin	Miten maanomistajan halukkuus saadaan ylläpidettyä, jos maanomistaja ei heti saa korvausta? → ostajan pitäisi löytyä kohtuullisella aikahorisontilla, parissa vuodessa (2)
	Mallin pitää sallia kompensaation itse tuottaminen, jos sen tekee uskottavasti	Yritysten mahdollisuus ostaa itsensä pois ei saa hyväksyntää, mutta "perusfirmoille" voisi sopia
	Reilumpi kaikille toimijoille	Rahasto voisi olla kokonaan uusi toimija – Voiko kompensaation tuottaja tehdä voittoa? Ehkä ei.
	Parempi, jos ostettava kompensaatio olisi jo toteutettu (ainakin osittain?) – Millä rahalla toteutetaan?	Green washing -riski malleissa, joissa yhtiö ostaa kompensaation
		Missä sanktio? (*ekologinen vaikuttavuus)
		Tarvitaan osaamista ja resursseja viranomaisille

## 5 Yhteenveto

Kaikkien mallien osalta havaittiin runsaasti sekä haasteita että mahdollisuuksia. Ekologisen vaikuttavuuden osalta kannustimien puuttuminen no net loss -periaatteen soveltamiseen nostettiin esille jokaisen mallin kohdalla. Loppukeskustelun perusteella kävi ilmi, että muiden kuin säänneltyjen luonnonarvojen osalta toivotaan mahdollistavaa sääntelyä siten, että myös muiden luonnonarvojen kompensointi olisi huomioitu.

### 5.1 Vapaaehtoinen malli

Vapaaehtoisen mallin osalta toimintakulttuurin ohjausvaikutus nähtiin etenkin ekologisen vaikuttavuuden osalta merkityksellisenä. Tosin sanoen toimintakulttuurilla nähtiin olevan rooli siinä, missä määrin ekologista kompensaatiota toteutetaan, kun varsinaista velvoittavuutta siihen ei ole. Tähän osaltaan liittyy myös viestinnälliset haasteet sen suhteen, kuinka toiminnanharjoittajia kannustetaan aiheutuvien

haittojen ekologiseen kompensaatioon. Vapaaehtoisen mallin nähtiin myös aiheuttavan alueellisen pirstaloitumisen riskiä sekä haasteita valvonnan suhteen. Vapaaehtoisen mallin etuna nähtiin esimerkiksi, että toiminnanharjoittajalla voi olla suuremmat intressit varmistaa kompensaation toteutuminen ja että se kannustaisi etenkin suuria yrityksiä tuomaan käyttöön ulkomailla sovellettuja ekologisen kompensaation toteuttamiskeinoja.

Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta vapaaehtoisen mallin haasteiksi havaittiin kustannuksiin liittyvä epävarmuus. Työpajassa esitettiin näkemys, että toimijoiden erot kompensaation toteuttamisessa voivat lisätä viranomaisen (valvonta)kustannuksia. Lisäksi vapaaehtoisen mallin vaikuttavuuden kannalta esitettiin keskeiseksi, että toimijoilla tulee olla oman organisaation sisällä ymmärrystä ekologisen kompensaation toteuttamisesta. Hankkeiden toteuttajien ydinosaaminen on kuitenkin usein muualla. Työpajassa esitettiin huoli taloudellisten vaikutusten hallinnasta ja ennakkoinnista. Vapaaehtoisessa mallissa nähtiin taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta eniten mahdollisuuksia suhteessa muihin malleihin. Esimerkiksi kompensaatioon panostamisella nähtiin mahdolliseksi saada säästöjä muussa toiminnassa, mutta samalla huomioitiin, että kyseistä säästöä on vaikea arvioida ja mitata. Hallinnollisten kustannusten osalta todettiin, että paras vaikutus saavutetaan kustannusten kohdistuessa pääasiassa toiminnanharjoittajaan, jolloin toiminnanharjoittaja voi siirtää kustannuksen tuotteen hintaan. Vapaaehtoinen malli on myös malleista ainut, jossa toiminnanharjoittaja ei maksa välikäsilä, mikä nähtiin positiivisena taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Vapaaehtoisessa mallissa kuitenkin kompensaation pitää olla toiminnanharjoittajille kustannustehokasta, jotta mallia sovellettaisiin. Esille nostettiin vakuusmaksun osalta vakuusmaksun tarkistamisen instrumentti, jolla vakuutta voitaisiin pienentää, kun osa kompensaatiolle asetetuista tavoitteista on toteutunut. Tämä voisi kannustaa kompensaation nopeaan toteuttamiseen, mutta toisaalta aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia.

Vapaaehtoisuuden aitous kyseenalaistettiin hyväksyttävyyden näkökulmasta. Se nähtiin ongelmallisena tilanteessa, jossa toiminnanharjoittajan on mahdollista kieltäytyä kompensaatiovelvollisuudesta. Lisäksi huolta aiheutti toimijoiden eriarvoistuminen alueellisen sijainnin ja resurssien perusteella, sillä suurilla yrityksillä on enemmän resursseja kompensaatioiden toteuttamiseen. Lisäksi vapaaehtoisessa mallissa hyvityskohteet voivat loppua, kun ei ole selkeää instrumenttia, jolla niiden luomiseen kannustettaisiin. Myös valvonnan läpinäkyvyyden sekä valvontaviranomaisen resurssien ja osaamisen osalta esitettiin huolta, minkä vuoksi tasapuolisuus ja reiluus voi jäädä epäselväksi. Toisaalta malli kannustaa toiminnanharjoittajia osoittamaan kompensaation vaikutukset läpinäkyvästi sosiaalisen toimiluvan saavuttamiseksi. Positiivisena pidettiin sitä, että kompensaation tuottajia voivat olla ketkä vain. Kompensaation on kuitenkin aloitettava varhain, jotta varmistutaan kompensaation riittävydestä.

## 5.2 Kompensaatiomaksu

Kompensaatiomaksumallissa kompensaation toteutumista pidettiin varmana verrattuna vapaaehtoiseen malliin. Kompensaatiomaksumallin osalta pohdittiin sitä, pystyykö kompensaation toteuttaja todentamaan tarjottavat luontoarvot. Vastuiden kohdentamisen suhteen on olennaista, että kompensaatiomaksun saaja, toteuttaja ja varmentaja ovat selkeästi säännelty. Kompensaatioiden tuottamisen osalta huomioitiin, että pienillä toimijoilla voi olla erityisasiantuntijuutta, joka olisi arvokasta. Työpajassa pohdittiin myös sitä, olisiko lakisääteisen mallin sijaan kompensaatio mahdollista toteuttaa esimerkiksi sertifiointijärjestelmän avulla. Kompensaatiomaksumallin osalta tiedon kasautuminen suhteessa vapaaehtoiseen malliin nähtiin positiivisena ekologisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Lisäksi pidettiin hyvin todennäköisenä, että ekologinen kompensointi lisääntyisi verrattuna nykyiseen. Lisäksi tuotiin esille se, että pienten toimijoiden yhteiset hankkeet tulisi mahdollistaa.

Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta todettiin, että hankkeiden realiteettien vuoksi kompensoinnin päättäminen kerralla on haasteellista, sillä hankkeet kehittyvät ja muuttuvat. Esitettiin kysymys siitä, voiko kompensaatiomaksu muuttua. Tähän liittyen olennaista on myös toiminnanharjoittajaan kohdistuva riski mahdollisesta liikamaksusta, sillä maksun määräytymiseen liittyy epävarmuuksia ulkopuolisen toimijan määrittäessä kustannukset. Lisäksi esitettiin huoli kustannusten kohtuuttomuudesta tilanteessa, jossa kompensaation tuottajia ei ole useampia. Kompensaatiomaksumallissa olisi näin ollen tärkeää määrittää niin maksun hallinnoinnin ja määräytymisen kuin kompensaation tuottajan osaamisen varmistukseen liittyvät velvollisuudet. Kompensaatiokauppa- ja kompensaatiomaksumalleissa



nähtiin, että kompensaation tulisi ylittää nollataso, jotta kompensaatiosta olisi hyötyä toiminnanharjoittajalle. Lisäksi kokonaisuuden hallinnan ja skaalaedun mahdollisuus oli positiivista kompensaatiomaksu-summalla. Hakkeen rahoittajan kannalta kompensaatiomaksu on selkein vaihtoehto.

Hyväksyttävyyden näkökulmasta kompensaatiomaksu-summalla nähtiin enemmän haasteita kuin mahdollisuuksia. Epävarmuudet kompensaatiomaksun vastaavuudessa suhteessa kompensaatiomaksuun koettiin ongelmallisina. Lisäksi alueilla, joissa on paineita maankäytön suhteen, maan hinnan nousu tulee huomioida. Mallia toteutettaessa kompensaation jäljitettävyyden ja selkeä sääntely kompensaation tuottajan kelpoisuudesta tulisi varmistaa. Olennaista on myös se, että pienten, erityisasiantuntijuutta omaavien toimijoiden mahdollisuus kompensaatioiden tuottamiseen varmistetaan. Toisaalta myös arveltiin kompensaation tuottajien olevan kiinnostuneita lähinnä suurista hankkeiden toteuttajista, minkä vuoksi heräsi huoli siitä, että myös pienien hankkeiden kompensaation toteutuminen. Kompensaatioiden paikallisuus nähtiin prioriteettina, minkä vuoksi ongelmallisena pidettiin kompensaation tuottamisen keskittymistä yhdelle tai vain muutamille tahoille. Yhteistyö paikallisten kanssa ja paikallisten sidosryhmien osallistaminen voi tällöin kärsiä. Lisäksi nähtiin avoimena se kysymys, mitä tapahtuu, jos seuran tuloksena todetaan, ettei kompensaatio ole onnistunut. Positiivisena nähtiin se, että kompensaation tuottajia voivat olla ketkä vain.

### 5.3 Kompensaatiokauppa

Kompensaatiokaupassa kompensaation toteutumista pidettiin varmana. Ekologista vaikuttavuutta heikentävänä tekijänä nähtiin se mahdollisuus, ettei sopivaa luontoarvojen tuottajaa välttämättä aina löydy. Yksityisen maanomistajan toteuttamassa kompensaatiossa nähtiin olevan suurempi riski sekä ekologisen vaikuttavuuden että maanomistajan näkökulmasta. Tässä mallissa kokonaiskuvan hallinta nähtiin haasteellisemmaksi. Toisaalta malli mahdollistaa luonnonarvojen tuottamisen etukäteen, mikä voi tuottaa ylimääräistä hyötyä. Näin ollen malli myös pienentää riskiä kompensaation toteutumattomuuden osalta, koska kompensaatiokohteita olisi valmiina. Tällöin toiminnanharjoittajat voivat myös hankkia kohteita etukäteen, millä turvattaisiin kompensaatioiden joutuisuus ja oikea-aikaisuus. Toisaalta kuitenkin taloudellisen tehokkuuden osalta nostettiin esille se seikka, että kompensaatiokaupan teko ennen toiminnan vaatimien lupien saamista on riskialtista toiminnanharjoittajalle. Tässä mallissa luontoarvojen tuottaminen olisi mahdollista monenlaisille toimijoille, mikä nähtiin positiivisena seikkana.

Kuten kompensaatiomaksu-summalla osalta, myös kompensaatiokauppamallin osalta katsottiin, että kompensaation tulisi ylittää nollataso, jotta siitä olisi hyötyä toiminnanharjoittajalle. Yhteneväisyyksiä haasteiden osalta havaittiin myös hankkeiden muuttumisen ja kehittymisen vaikutuksesta, mitä on käsitelty edellä. Mallin toteuttaminen edellyttää asiantuntemusta esimerkiksi viranomaisilta, minkä vuoksi kustannukset saattavat lisääntyä. Myös kompensaation toteuttajien monipuolisuus ja -moninaisuus voivat lisätä valvontamaksuja. Kysymyksiä esitettiin sen suhteen, keneen ja mitä velvoitteita kohdistetaan niissä tilanteissa, kun kompensaatio epäonnistuu. Tähän malliin nähtiin kohdistuvan eniten sääntelytarvetta. Mutta malli on rahoittajalle selkeä. Mahdollisuutena pidettiin myös sitä, että suuret toimijat rahoittaisivat luontoarvojen tuottamista etukäteen, mikä tehostaisi mallin käyttöönottoa.

Hyväksyttävyyden osalta nähtiin haasteellisena sopivien kompensaatiokohteiden löytymisen epävarmuutta. Lisäksi haluttiin kiinnittää huomiota siihen, kuinka kompensaation tuottajien halukkuus pitää kompensaatioalueita yllä varmistetaan tilanteessa, jossa kompensaatiokohteen valinta on epävarma ja ajallisesti kaukana alueeseen mahdollisesti kohdistetuista toimenpiteistä. Mahdollisena nähtiin, että maanomistaja etsii alueelle muita hyödyntämismahdollisuuksia, jolloin se menettää arvonsa kompensaation näkökulmasta. Hyväksyttävyyden osalta pohdittiin myös sitä, voiko kompensaation tuottaja tehdä voittoa. Lisäksi pohdittiin alueellisten biodiversiteettierojen syntymistä. Myös tämän mallin osalta viranomaisen osaaminen ja resurssit ovat keskeisessä asemassa. Työpajaan osallistujat korostivat sitä, että mallin tulee sallia myös kompensaation tuottaminen itse, mikäli toiminnanharjoittaja osoittaa kytynsä siihen. Mallin etuna nähtiin sen reiluus eri toimijoille. Nostettiin esille kuitenkin se



seikka, että ostettava kompensatio tulisi ainakin osittain olla toteutettu jo ennen kompensatiokauppaa. Tämän osalta aloituskustannusten kattaminen nähtiin avoimena kysymyksenä.

